

3 1761 119723260



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119723260>

207



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Wednesday, September 23, 1998

Le mercredi 23 septembre 1998

Issue No. 31

Fascicule n° 31

First and second meetings on:
Bill C-37, An Act to amend the Judges Act and to
make consequential amendments to other Acts

Première et deuxième réunions concernant:
L'étude du projet de loi C-37, Loi modifiant la Loi
sur les juges et d'autres lois en conséquence

APPEARING:

The Honourable Anne McLellan, P.C., M.P.,
Minister of Justice and Attorney General of Canada

COMPARAÎT:

L'honorable Anne McLellan, c.p., députée,
ministre de la Justice et
procureur général du Canada

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chairman*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Acting Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin
Bolduc
Bryden
Butts
Fraser
Grafstein
* Graham, P.C. (or Carstairs)

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to Rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Beaudoin substituted for that of the Honourable Senator Doody (*June 22, 1998*).

The name of the Honourable Senator Kinsella substituted for that of the Honourable Senator Buchanan (*June 22, 1998*).

The name of the Honourable Senator Watt substituted for that of the Honourable Senator Grafstein (*September 15, 1998*).

The name of the Honourable Senator Bryden substituted for that of the Honourable Senator Corbin (*September 15, 1998*).

The name of the Honourable Senator Butts substituted for that of the Honourable Senator Milne (*September 21, 1998*).

The name of the Honourable Senator Fraser substituted for that of the Honourable Senator Gigantès (*September 22, 1998*).

The name of the Honourable Senator Grafstein substituted for that of the Honourable Senator Watt (*September 23, 1998*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin
Bolduc
Bryden
Butts
Fraser
Grafstein
* Graham, c.p. (ou Carstairs)

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications à la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Beaudoin est substitué à celui de l'honorable sénateur Doody (*le 22 juin 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Kinsella est substitué à celui de l'honorable sénateur Buchanan (*le 22 juin 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Watt est substitué à celui de l'honorable sénateur Grafstein (*le 15 septembre 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Bryden est substitué à celui de l'honorable sénateur Corbin (*le 15 septembre 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Butts est substitué à celui de l'honorable sénateur Milne (*le 21 septembre 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Fraser est substitué à celui de l'honorable sénateur Gigantès (*le 22 septembre 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Grafstein est substitué à celui de l'honorable sénateur Watt (*le 23 septembre 1998*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, September 22, 1998:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Moore, seconded by the Honourable Senator Ferretti Barth, for the second reading of Bill C-37, An Act to amend the Judges Act and to make consequential amendments to other Acts.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Carstairs moved, seconded by the Honourable Senator Joyal, P.C., that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI:

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 22 septembre 1998:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Moore, appuyée par l'honorable sénateur Ferretti Barth, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-37, Loi modifiant la Loi sur les juges et d'autres lois en conséquence.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Carstairs propose, appuyée par l'honorable sénateur Joyal, c.p., que le projet de loi soit déferé au comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, September 23, 1998

(34)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 257, East Block, at 3:40 p.m., the Acting Deputy Chair, the Honourable Pierre Claude Nolin, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Bryden, Butts, Fraser, Grafstein, Joyal, P.C., Lavoie-Roux, Lewis, Moore and Nolin (10).

Other senators present: The Honourable Senator Cools and Sparrow (2).

In attendance: Nancy Holmes, Research Officer, Research Branch, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, September 22, 1998, the committee commenced its consideration of Bill C-37, An Act to amend the Judges Act and to make consequential amendments to other Acts.

APPEARING:

The Honourable Anne McLellan, M.P., P.C., Minister of Justice and Attorney General of Canada.

WITNESSES:

From the Department of Justice:

Mr. Morris Rosenberg, Deputy Minister and Deputy Attorney General; and

Ms Judith Bellis, Senior Counsel, Director, Judicial Affairs.

As Individuals:

Professor Ed Ratushny, Faculty of Law, University of Ottawa.

Professor Jacob Ziegel, Faculty of Law, University of Toronto.

Professor Frederick L. Morton, Department of Political Science, University of Calgary

The Chair made an opening statement.

The Honourable Anne McLellan, P.C., made a statement and, together with Mr. Rosenberg and Ms Judith Bellis, answered questions.

The minister tabled her response dated September 17, 1998, to the article in *The Ottawa Citizen* dated September 12, 1998. (*Exhibit No. 5900 LI-C-37-31 "1"*).

Professor Ed Ratushny made a statement.

Professor Jacob Ziegel made a statement.

Professor Frederick L. Morton made a statement.

The witnesses answered questions.

At 6:42 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mercredi 23 septembre 1998

(34)

[*Traduction*]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd’hui à 15 h 40, dans la pièce 257 de l’édifice de l’Est, sous la présidence de l’honorable Pierre Claude Nolin (*vice-président suppléant*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bryden, Butts, Fraser, Grafstein, Joyal, c.p., Lavoie-Roux, Lewis, Moore et Nolin (10).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Cools et Sparrow (2).

Également présente: Nancy Holmes, attachée de recherche, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l’ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 22 septembre 1998, le comité entreprend son examen du projet de loi C-37, Loi modifiant la Loi sur les juges et d’autres lois en conséquence.

COMPARAÎT:

L’honorable Anne McLellan, députée, c.p., ministre de la Justice et procureur général du Canada.

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

M. Morris Rosenberg, sous-ministre et sous-procureur général; et

Judith Bellis, avocate-conseil, directrice, Affaires judiciaires.

À titre personnel:

M. Ed Ratushny, faculté de droit, Université d’Ottawa.

M. Jacob Ziegel, faculté de droit, Université de Toronto.

M. Frederick L. Morton, département des sciences politiques, Université de Calgary.

Le président fait une déclaration.

L’honorable Anne McLellan, c.p., fait une déclaration et, de concert avec M. Rosenberg et Mme Judith Bellis, répond aux questions.

La ministre dépose sa réponse datée du 17 septembre 1998 à l’article publié dans le *Ottawa Citizen* du 12 septembre 1998. (*Pièce no 5900 LI-C-37-31 «1»*)

M. Ed Ratushny fait une déclaration.

M. Jacob Ziegel fait une déclaration.

M. Frederick L. Morton fait une déclaration.

Les témoins répondent aux questions.

À 18 h 42, le comité suspend ses travaux jusqu’à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, Wednesday, September 23, 1998

(35)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 257, East Block, at 7:12 p.m., the Acting Deputy Chair, the Honourable Pierre Claude Nolin, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Butts, Fraser, Grafstein, Joyal, P.C., Lewis, Moore and Nolin (8).

Other senators present: The Honourable Senators Cools and Sparrow (2).

In attendance: Nancy Holmes, Research Officer, Research Branch, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, September 22, 1998, the committee continued its consideration of Bill C-37, An Act to amend the Judges Act and to make consequential amendments to other Acts.

WITNESSES:

Mr. Svend J. Robinson, M.P., (Burnaby—Douglas).

From REAL Women of Canada:

Ms C. Gwendolyn Landolt, National Vice-President; and

Ms Sophie Joannou, Treasurer.

The Chair made an opening statement.

Mr. Svend Robinson made a statement and answered questions.

Ms Gwendolyn Landolt made a statement and, together with Ms Sophie Joannou, answered questions.

It was agreed — That Mr. David Scott, Chairman, 1995 Commission on Judges' Salaries and Benefits, be invited to appear before the committee.

At 8:45 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

OTTAWA, le mercredi 23 septembre 1998

(35)

[*Traduction*]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 19 h 12, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Pierre Claude Nolin (*vice-président suppléant*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Butts, Fraser, Grafstein, Joyal, c.p., Lewis, Moore et Nolin (8).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Cools et Sparrow (2).

Également présente: Nancy Holmes, attachée de recherche, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 22 septembre 1998, le comité poursuit son examen du projet de loi C-37, Loi modifiant la Loi sur les juges et d'autres lois en conséquence.

TÉMOINS:

Mr. Svend J. Robinson, député de Burnaby—Douglas.

De REAL Women of Canada:

Mme C. Gwendolyn Landolt, vice-présidente nationale; et

Mme Sophie Joannou, trésorière.

Le président fait une déclaration.

Mr. Svend Robinson fait une déclaration et répond aux questions.

Mme Gwendolyn Landolt fait une déclaration et, de concert avec Mme Sophie Joannou, répond aux questions.

Il est convenu — Que M. David Scott, président en 1995 de la Commission sur le traitement et les avantages des juges, soit invité à comparaître devant le comité.

À 20 h 45, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, September 23, 1998

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-37, to amend the Judges Act and to make consequential amendments to other Acts, met this day at 3:40 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Pierre Claude Nolin (*Acting Chairman*) in the Chair.

[*Translation*]

The Acting Chairman: Honourable Senators, this meeting of the Legal and Constitutional Affairs Committee will now come to order. Before I introduce our first witness, I would like to say a few brief words.

[*English*]

The minister will be available until 4:30. Therefore, we will try to limit our questions to accommodate her time constraints. After the minister we will hear from a round table of experts who must leave at 6:30, because most of them are from outside Ottawa. We will then hear from Mr. Svend Robinson and REAL Women of Canada.

As Senator Milne is not here, I will chair the meeting in her absence.

I have a few remarks to make on this bill. I intend to be relatively strict to ensure that we discuss Bill C-37 and nothing else. This bill is intended to amend the Judges Act.

[*Translation*]

These remarks are for the benefit of our listeners, that is for those who are not physically here. My point in making this brief clarification is to ensure that everyone understands the purpose of this bill.

We are being asked to consider two definitions: "surviving spouse" and "enfant," in the French version. The bill also seeks a rather technical amendment, mainly a change in the designation of the Ontario Court to "Superior Court of Justice."

Among other things, the bill provides for changes to the retirement age of judges, calls for increased compensation for judges, establishes a new judicial compensation commission, provides authority to pay additional appeal court and unified family court judges and makes changes to the judicial annuity scheme and in particular, to the annuity payable to the surviving spouse.

The last commission to look into judicial compensation, the Scott Commission, also raised the issue of the interest payable on contributions that must be refunded when a judge leaves office before he is entitled to an annuity.

Without further ado, I would now like to turn the floor over to the Minister of Justice, who is accompanied by her deputy minister. A question period will follow.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 23 septembre 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-37, Loi modifiant la Loi sur les juges et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 15 h 40 pour en étudier la teneur.

Le sénateur Pierre Claude Nolin (*président suppléant*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

Le président suppléant: Honorables sénateurs, je déclare ouverte cette séance du comité des affaires juridiques et constitutionnelles. Avant de présenter notre premier témoin, certaines remarques sont nécessaires.

[*Traduction*]

La ministre doit nous quitter à 16 h 30. Nous essayerons donc de limiter nos questions pour respecter les contraintes de temps qui lui sont imposées. Nous entendrons par la suite des spécialistes en table ronde, qui doivent partir à 18 h 30, la plupart d'entre eux étant de l'extérieur d'Ottawa. Nous entendrons ensuite M. Svend Robinson et des représentantes de REAL Women of Canada.

En l'absence du sénateur Milne, je présiderai la séance.

J'ai quelques observations à faire au sujet de ce projet de loi. J'ai l'intention d'être assez strict pour que nous ne nous écarterons pas de notre propos, le projet de loi C-37 qui vise à modifier la Loi sur les juges.

[*Français*]

Je fais cette remarque pour nos auditeurs, des gens qui ne sont pas ici physiquement. Je fais cette petite nomenclature pour m'assurer que tout le monde comprenne bien ce qui nous est demandé dans ce projet de loi.

Deux définitions seront soumises: celle du conjoint survivant et celle de l'enfant. Ensuite on nous demande une modification plutôt technique, à savoir l'appellation de la cour supérieure de justice de l'Ontario.

Il sera question entre autres de l'âge de la retraite des juges, de l'augmentation de leur indemnité, de la création d'une nouvelle constitution d'examen de la rémunération des juges, de l'augmentation du nombre de juges supplémentaires pour la cour d'appel et les tribunaux provinciaux de la famille, de la pension des juges et surtout de la pension de réversion à leur conjoint survivant.

La question de l'intérêt payable sur les cotisations qui doivent être remboursées lorsqu'un juge quitte avant d'avoir droit à sa pension avait été soulevée par la commission Scott, la dernière commission qui a examiné la rémunération des juges.

Sans plus tarder, j'inviterais la ministre de la Justice, accompagnée de son sous-ministre, à prendre la parole. Il y aura ensuite une période de questions.

The Honorable Anne McLellan, MP, CP, Minister of Justice and Attorney General of Canada: I am pleased to be here today to speak to you on Bill C-37, An Act to Amend the Judges Act. Let me begin by putting this bill in its proper context.

[*English*]

The judiciary is one of the foundation institutions of our democracy. Indeed, with the adoption of the Charter of Rights and Freedoms, Canadian judges have been asked to assume increasingly demanding constitutional functions, determining issues of fundamental importance to all Canadians.

The government recognizes that, in doing their jobs, judges and their decisions are not always popular. It seems to me that this is inevitable, given that we, the legislators, give them the sometimes-unenviable task of determining some of the most difficult and divisive legal, social, and economic issues of our time. It is, I believe, for this reason that we do not want popular judges. Indeed, it is and always has been of primary importance that judges are independent and free to make those difficult and sometimes unpopular decisions.

It is the principle of judicial independence that provides the foundation for a strong and courageous judiciary, as well as being a cornerstone of our democratic society, a principle clearly reflected in and protected by sections 96 through 100 of the Canadian Constitution.

In 1981, in recognition of the importance of judicial independence and the unique constitutional role of the judiciary, Parliament provided for an independent commission to examine the adequacy of judges' salaries and benefits. In September of last year, the Supreme Court of Canada reiterated the fundamental constitutional role of such commissions, citing the federal model as one example.

[*Translation*]

In its recent decision, the Supreme Court underscored the importance and necessity of the role played by such independent commissions in ensuring public confidence in the independence and impartiality of the Canadian judiciary.

A key part of that decision is to require a public justification by government for a decision not to implement, or to only partially implement, a recommendation of such a commission.

[*English*]

The most recent triennial commission, headed by David Scott, Q.C., heard from a range of organizations and individuals, including all of the provincial and territorial ministers of justice and attorneys general before putting forward a thoughtful and comprehensive set of recommendations.

This government continues to support the principles that led Parliament to institute the judicial salary commission process some 17 years ago. In light of those principles and of the enhanced constitutional role of independent salary commissions

L'honorable Anne McLellan, députée, c.p., ministre de la Justice et procureur général du Canada: Il me fait plaisir de venir vous parler aujourd'hui du projet de loi modifiant la Loi sur les juges. Si vous me permettez, j'aimerais d'abord mettre ce projet de loi en contexte.

[*Traduction*]

Le système judiciaire représente l'une des institutions fondamentales de notre démocratie. En fait, depuis l'adoption de la Charte des droits et libertés, on demande aux juges canadiens d'assumer des fonctions constitutionnelles de plus en plus exigeantes et de résoudre des questions d'importance vitale pour tous les Canadiens.

Le gouvernement reconnaît que les décisions des juges ne sont pas toujours populaires. Cela me semble inévitable compte tenu du fait qu'à titre de législateurs, nous leur avons confié la tâche parfois peu enviable de régler certains des problèmes légaux, sociaux et économiques les plus délicats et les plus propices à semer la discorde. C'est pour cette raison même, je crois, que nous ne voulons pas de juges populaires. De fait, il est primordial pour tous les Canadiens, comme cela a toujours été le cas, que les juges soient indépendants et libres de rendre des décisions difficiles et parfois impopulaires.

C'est le principe de l'indépendance judiciaire qui établit le fondement d'un système solide et courageux; il constitue également une pierre angulaire de notre société démocratique, tout en étant clairement exprimé et protégé en vertu des articles 96 à 100 de la Constitution du Canada.

En 1981, reconnaissant l'importance de l'indépendance du pouvoir judiciaire et de son rôle constitutionnel unique, le Parlement a formé une commission indépendante pour examiner le traitement et les avantages des juges. En septembre de l'année dernière, la Cour suprême du Canada a souligné l'importance et la nécessité du rôle que jouent ces commissions indépendantes, citant le modèle fédéral en exemple.

[*Français*]

Dans sa décision rendue récemment, la Cour suprême du Canada a souligné l'importance et la nécessité du rôle que jouent ces commissions indépendantes pour assurer la confiance du public en l'indépendance et l'impartialité de la magistrature canadienne.

Une partie importante de cette décision oblige le gouvernement à justifier publiquement sa décision de ne pas mettre en œuvre ou de ne mettre en œuvre que partiellement une recommandation de la commission.

[*Traduction*]

La plus récente commission triennale, dirigée par David Scott, conseiller de la reine, a entendu de nombreux organismes et particuliers, y compris tous les ministres de la Justice et procureurs généraux des provinces et des territoires, avant de proposer une série de recommandations sérieuses et exhaustives.

Notre gouvernement continue d'appuyer les principes qui ont mené le Parlement à instituer la commission sur le traitement des juges il y a 17 ans. À la lumière de ces principes et du rôle constitutionnel élargi des commissions indépendantes par suite de

following the Supreme Court of Canada decision, we have given serious consideration to all the recommendations of the Scott commission. It was not unexpected that the issue, which has evoked the greatest interest since the response was released and Bill C-37 was introduced, is the proposed judicial salary increases.

The Scott commission recommended an appropriately phased, upward adjustment of 8.3 per cent on the expiration of the salary freeze on April 1, 1997. We have accepted this recommendation, and Bill C-37 will implement the Scott recommendation by providing a phased-in increase to judicial salaries of 4.1 per cent per year over two years, effective April 1, 1997. The proposal is consistent with the government's view that it would be unreasonable for the judiciary to not share in the necessary economic restraint that was exercised from 1992 until very recently by all Canadians paid by the federal government.

I want to express my strong agreement with a statement made by former Chief Justice Brian Dickson in a seminal 1986 decision on the issue of financial security for judges, that case being *R. v. Beauregard*. The Chief Justice observed as follows:

Canadian judges are Canadian citizens and must bear their fair share of the financial burden of administering the country.

This view is echoed in the recent P.E.I. reference on judicial independence. I quote from Chief Justice Lamer, who observed:

Nothing would be more damaging to the reputation of the judiciary and the administration of justice than a perception that judges were not shouldering their share of the burden in difficult economic times.

Canadian judges are entitled to receive fair compensation that reflects both the importance of their role and the personal demands of their office.

In deciding what was reasonable, the Scott commission, in my view correctly, recognized that a complex range of factors must be considered in establishing an appropriate level of remuneration, including the need to ensure levels of compensation that attract and keep the most qualified candidates for judicial office.

This view was supported by the Progressive Conservative House leader, Mr. Peter MacKay, when he stated in debate that we need judges who will be competent, judges who come from the practice of law and bring with them that experience. That personal element does not come cheap. We must ensure that we will have individuals who are prepared, in many cases, to make sacrifices by leaving the profession.

Bill C-37 would also implement the Scott commission recommendation for certain pension-related amendments to the Judges Act, including the rule of 80 which will permit retirement when the sum of a judge's age and years of service equals at least 80, and the judge has served on the bench for a minimum of 15 years.

la décision de la Cour suprême, nous avons examiné attentivement toutes les recommandations de la commission Scott. Il n'est pas surprenant que l'augmentation proposée du traitement des juges soit la question ayant suscité le plus grand intérêt depuis la présentation de la réponse et du projet de loi C-37.

La commission Scott a recommandé un rajustement à la hausse de 8,3 p. 100, convenablement étalé, dès la levée du gel des salaires. Nous avons accepté cette recommandation et le projet de loi C-37 met en oeuvre les recommandations Scott en prévoyant une hausse des traitements des juges de 4,1 p. 100 par année sur deux ans à compter du 1^{er} avril 1997. La proposition est cohérente avec le point de vue du gouvernement, qui croit qu'il ne serait pas raisonnable que la magistrature n'assume pas sa part des restrictions économiques nécessaires que le gouvernement a fait subir de 1992 jusqu'à tout récemment à tous les fonctionnaires fédéraux.

Je dois dire que je suis tout à fait d'accord avec une déclaration de l'ancien juge en chef Dickson dans la décision sur l'affaire *Beauregard*, qui a fait jurisprudence, sur la question de la sécurité financière des juges. Le juge en chef a fait la remarque suivante:

Les juges canadiens sont des citoyens canadiens et doivent assumer leur juste part du coût de l'administration du pays.

Un point de vue semblable est exprimé par le juge en chef Lamer dans le récent renvoi de l'Île-du-Prince-Édouard sur l'indépendance des juges. Il s'est exprimé en ces termes:

Rien ne ferait plus de tort à la réputation de la magistrature et à l'administration de la justice qu'une impression générale que les juges n'assument pas leur part du fardeau, en des temps économiques difficiles.

Les juges canadiens ont droit à une juste indemnisation qui reflète à la fois l'importance de leur rôle et les exigences de leurs fonctions.

À mon avis, en décidant de ce qui était raisonnable, la commission Scott a reconnu à juste titre que toute une gamme de facteurs doivent être pris en considération dans l'établissement d'un niveau de rémunération approprié, y compris la nécessité d'assurer un niveau d'indemnisation qui permette d'attirer et de garder les candidats les plus qualifiés aux postes de juge.

Ce point de vue a reçu l'appui du leader des progressistes-conservateurs à la Chambre, M. Peter MacKay, lorsqu'il a déclaré, dans le cadre du débat, qu'il nous fallait des juges qui soient compétents, des juges qui sont issus de la pratique le droit et qui apportent avec eux leur bagage de connaissances. Cet élément personnel a un prix. Nous devons nous assurer que nous aurons des personnes qui sont prêtes, dans bien des cas, à consentir des sacrifices en quittant la profession.

Le projet de loi C-37 donnerait également suite à la recommandation de la commission Scott voulant qu'on apporte certaines modifications à la Loi sur les juges concernant les pensions, notamment la règle de 80, de manière à permettre à un juge de prendre sa retraite quand la somme de son âge et de ses années de service égale au moins 80 et que le juge occupe ses fonctions depuis au moins 15 ans.

In our view, the proposed rule of 80 responds in an important way to the changing demographic profile of the judiciary. More and more, judges are being appointed at a younger age, and many of these younger judges are women. The current provision, although based on the rule of 80, requires a minimum age of 65. A judge who retires before 65 has no right to a pension at all. Therefore, a judge appointed at the age of 50 can retire with a pension at 65 with 15 years of service, but a judge who was appointed at 40 must serve 25 years to receive any pension at all, a situation that is increasingly considered unfair.

This situation is even more unacceptable when we consider that it has a particular impact on women judges who constitute the majority of those appointed at an early age. The rule of 80 would allow older, long-serving judges to retire when they feel they no longer wish to continue in the role. Permitting this would be good for them and for the court itself as an institution.

The Scott commission has proposed a different retirement option for the judges of the Supreme Court of Canada and recommended eligibility for retirement with a full pension after serving a minimum of 10 years on the court. The government agrees with the commission that the workload and heavy responsibility inherent in membership on that court justifies the proposed retirement provision. However, the government proposes to limit it to those judges who have reached the age of 65 years.

The bill also makes other changes to judges' pensions in the interests of fairness. One of the changes that has received recent media attention is the provision that will allow common-law spouses to receive a survivor's annuity. This provision responds to one of the recommendations of the Scott commission. You may have seen the allegations contained in *The Ottawa Citizen* article. My response was published yesterday. I wish to table my letter, as well as a translation of it for the committee.

[Translation]

The Acting Chairman: Copies are available for those of you who may not have read the minister's letter.

[English]

The new definition of "spouse" in the Judges Act is cohabitation of one year in a conjugal relationship. Contrary to what some have suggested, it is not unique but is consistent with the definition of spouse in all other federal pension and benefit legislation. To address the possible situation of two surviving spouses, one separated spouse and one common-law spouse, we again look to other federal legislation for a consistent approach. The members of Parliament pension plan, which includes senators, and the public service pension plans, including the RCMP and the Canadian Forces' plans, provide for an apportionment of the survivor's pension between a separated spouse and a common-law spouse. The apportionment formula in Bill C-37 is based on total years of cohabitation with a judge,

À notre avis, la règle de 80 telle qu'elle est proposée est très pertinente, compte tenu du changement du profil démographique de la magistrature. Les juges sont maintenant nommés plus jeunes et beaucoup de ces juges sont des femmes. Les dispositions actuelles, bien que basées sur la règle de 80, fixent l'âge minimum à 65 ans. Un juge qui prend sa retraite avant 65 ans n'a droit à aucune pension. Une personne nommée juge à 50 ans peut donc prendre sa retraite à 65 ans après 15 ans de service et toucher une pension. Par contre, une personne nommée juge à 40 ans doit travailler pendant 25 ans avant de pouvoir recevoir une pension. Cette situation est de plus en plus souvent considérée comme injuste.

Cette situation est encore plus inacceptable quand on sait qu'elle touche plus particulièrement les femmes qui constituent la majorité des juges nommés à un jeune âge. La règle de 80 permettrait aux juges plus âgés, qui travaillent depuis longtemps, de prendre leur retraite quand ils décident qu'ils ne veulent plus remplir ce rôle. Cette disposition serait bonne pour les juges et pour l'institution que sont les tribunaux.

La commission Scott a proposé un régime différent pour les juges de la Cour suprême du Canada, recommandant qu'ils puissent prendre leur retraite et toucher une pleine pension après un minimum de 10 ans de service. Le gouvernement est d'accord avec la commission pour dire que la charge de travail énorme et l'immense responsabilité inhérente à leurs fonctions justifient les dispositions proposées. Le gouvernement propose toutefois qu'elles ne s'appliquent qu'aux juges ayant atteint l'âge de 65 ans.

Par ailleurs, le projet de loi apporte d'autres changements au régime de pension des juges, et ce, dans l'intérêt de l'équité. Il a été question récemment dans les médias du changement qui ferait en sorte qu'il sera permis au conjoint de fait de recevoir la rente de conjoint survivant. Cette disposition donne suite à l'une des recommandations de la commission Scott. Vous avez peut-être vu les allégations contenues dans l'article du *Ottawa Citizen*. Ma réponse a été publiée hier. Je désire déposer auprès du comité ma lettre de même qu'une traduction de celle-ci.

[Français]

Le président suppléant: De copies sont disponibles. Mes collègues pourront en prendre connaissance pour ceux qui ne l'ont pas fait.

[Traduction]

En vertu de la nouvelle définition qui est donnée dans la Loi sur les juges, le «conjoint» est la personne avec qui vit le juge depuis au moins un an dans une situation assimilable à une union conjugale. Contrairement à ce que certains ont pu en dire, cette définition de conjoint n'est pas unique à cette loi mais coïncide plutôt avec celle qui figure dans toutes les autres lois fédérales sur les régimes de pension et les avantages sociaux. Pour régler la situation possible de deux conjoints survivants, soit un conjoint séparé et un conjoint de fait, il convient encore ici de consulter d'autres lois fédérales. Le régime de pension des parlementaires, qui englobe les sénateurs, et les régimes de retraite de la fonction publique, dont ceux de la GRC et des Forces armées canadiennes, prévoient la répartition proportionnelle de la pension du survivant

which will favour the person who had the longest spousal relationship with the deceased judge.

Bill C-37 will also give a judge who marries or commences a common-law relationship after retirement the option of receiving an actuarially reduced pension which continues until the judge and the spouse have both died. This is a common feature of other pension plans.

A very important part of Bill C-37 is improvements to the process for determining judicial compensation which will reinforce the independence, objectivity and effectiveness of the process as a means of further enhancing judicial independence. The Supreme Court of Canada, in its decision of last September, set out guidelines for such process improvements.

In order to be independent, commission members must enjoy security of tenure by being appointed for a fixed term and the judiciary must nominate a member. To be objective, a commission must use objective criteria in arriving at its recommendations and, to be effective, governments must deal with the commission's recommendations with due diligence and reasonable dispatch.

[Translation]

That having been said, the Supreme Court expressly allowed that the details of the institutional design should be left to the executive and the legislature and jurisdictions should be free to choose procedures and arrangements which are suitable to their needs and particular circumstances.

[English]

In light of these objectives and guidelines, Bill C-37 will provide for the establishment of the Judicial Compensation and Benefits Commission. In our proposed design, the length of time between commissions would be extended from the current three years to four years. The new commission would conduct an inquiry similar to that conducted by previous commissions, including public hearings, and would invite submissions from all those interested in judicial compensation, including the general public.

While this will be a permanent commission in the sense of having a mandate for a fixed period of time, I wish to make it clear — there was a misunderstanding about this before the House of Commons justice committee — the members of the commission would be part-time only. As a general rule, members will only be active during the first nine months of each four-year period until their report is delivered. Furthermore, the members will only receive per diem fees for the time they are actually performing commission business.

The commission would have nine months to complete its inquiry and submit its report to the Minister of Justice. To provide

entre le conjoint marié et le conjoint de fait. La formule utilisée dans le projet de loi C-37 pour calculer la pension est fondée sur le nombre d'années que le conjoint a vécu avec le juge, ce qui avantage la personne qui a entretenu la plus longue relation conjugale avec le juge défunt.

Par ailleurs, en vertu du projet de loi, le juge qui se marie ou qui s'engage dans une union de fait après sa retraite aura l'option de recevoir une pension réduite sur une base actuarielle qui continuera à être versée jusqu'à sa mort et celle du conjoint. Ces dispositions sont courantes dans les autres régimes de pension.

Une partie très importante du projet de loi C-37 concerne les améliorations prévues au mode d'examen de la rémunération des juges fédéraux et qui visent à renforcer l'indépendance, l'objectivité et l'efficacité du processus, et de ce fait accroître davantage l'indépendance judiciaire. Dans une décision rendue en septembre dernier, la Cour suprême a fixé des lignes directrices en vue de procéder à ces améliorations.

Pour être indépendants, les membres de la commission d'examen doivent bénéficier d'une certaine inamovibilité en étant nommés pour une période fixe. Par ailleurs, un des membres doit être nommé par la magistrature. Pour être objective, la commission doit utiliser des critères objectifs dans la formulation de ses recommandations. Pour assurer l'efficacité de la commission, les gouvernements doivent donner suite aux recommandations de la commission avec diligence et dans des délais raisonnables.

[Français]

Cela dit, la Cour suprême a expressément confirmé qu'il revenait à l'exécutif et aux législatures de préciser les modèles institutionnels, et les administrations devraient être libres de choisir les procédures et les dispositions adaptées aux réalités qui leur sont propres.

[Traduction]

En se fondant sur ces objectifs et de ces lignes directrices, le projet de loi C-37 prévoit l'établissement de la Commission d'examen de la rémunération des juges fédéraux. Dans notre proposition, le renouvellement des commissaires se ferait tous les quatre ans plutôt que tous les trois ans comme à l'heure actuelle. La nouvelle commission mènerait une enquête semblable à ce qui se faisait jusqu'ici, avec des audiences publiques, et elle demanderait le point de vue de tous ceux qui s'intéressent à la rémunération des juges, notamment le grand public.

Bien qu'il s'agisse d'une commission permanente, au sens où elle se verrait confier un mandat pour une période fixe, je tiens à préciser — parce qu'il y a eu un malentendu à ce sujet devant le comité de la justice de la Chambre des communes — que ses membres ne travailleraient qu'à temps partiel. En règle générale, ils ne seraient actifs que pendant les neuf premiers mois de chaque période de quatre ans, jusqu'au dépôt du rapport. En outre, les membres ne recevraient des indemnités journalières que pour le temps réellement consacré aux activités de la commission.

La commission disposerait de neuf mois pour exécuter son enquête et présenter un rapport au ministre de la Justice. Dans une

flexibility, the time for reporting could be extended on agreement by the minister and the judiciary.

The exception to the general nine-month period of activity is when the minister decides to submit a matter to the commission for its inquiry, as permitted under these proposals. This provision would allow for changes to judicial compensation to be made where necessary between the fixed four-year time frames. This is necessary in light of the new Constitutional requirement, established by the Supreme Court, that future changes to judicial compensation cannot be implemented without prior consideration by a judicial compensation commission. This power to refer matters might also occasionally be used to have more detailed and informed consideration of particularly complex policy issues.

That is all I will say about the commission. If honourable senators have questions, I can outline further safeguards related to independence and such matters.

I would flag one other important part of the bill, and that is the expansion of the unified family court. Again, unless senators have questions, and I would be happy to answer them, I will not spend time this afternoon on that.

As you know, we are working in partnership with those provinces which are interested in the establishment of unified family courts. We will be extending the unified family court experiment in this country in relation to four provinces which have expressed an interest in this round. Those provinces are Ontario, Newfoundland, Nova Scotia and Saskatchewan.

I believe we would all agree that unified family courts are an important step forward in bringing a timely but also, I believe, a compassionate and fair resolution to family disputes that we all know can be so difficult for a variety of reasons. The bill does deal with the expansion of the unified family court.

In conclusion, I urge senators to support passage of these proposals in a timely manner. The Supreme Court of Canada granted a stay of its independence decision, that is the P.E.I. reference decision, in order to allow governments to make the necessary process changes. In doing so, the court has recognized the practical realities involved in making the necessary legislative amendments. It also recognized the potentially disruptive impact on the administration of justice across Canada if the new requirements were to apply immediately. This stay is designed to give Parliament a chance, as in this case, to tailor the law in question in the way that it thinks most appropriate within the Constitutional framework. However, the court is rightfully mindful, as we should be, that, in the public interest, such breaches should not be allowed to continue for any longer than is absolutely necessary.

Honourable senators, I believe that these amendments will serve to strengthen what is already one of the finest, if not the best, judicial system in the world. I believe that the hallmark of a

optique de souplesse, le rapport en question pourrait, avec l'accord du ministre et de la magistrature, être remis à une date ultérieure.

Il y a une exception à la période d'activité générale de neuf mois si le ministre décide de soumettre une question à la commission conformément aux modalités prévues. En vertu de la disposition à ce sujet, on pourrait modifier au besoin la rémunération des juges entre les périodes fixes de quatre ans, une mesure nécessaire compte tenu de la nouvelle exigence constitutionnelle établie par la Cour suprême et portant que les modifications futures ne pourront être appliquées sans un examen préalable d'une commission d'examen de la rémunération. Ce pouvoir de renvoi pourrait aussi être utilisé à l'occasion pour obtenir une étude plus détaillée et éclairée de questions de politique particulièrement complexes.

Je n'ai rien à ajouter à propos de la commission. Si les honorables sénateurs ont des questions à poser, je peux donner un aperçu d'autres mesures de protection relatives à l'indépendance et aux questions connexes.

J'aimerais signaler une autre partie importante du projet de loi, qui se rapporte à l'expansion des tribunaux unifiés de la famille. Là encore, à moins que les sénateurs aient des questions, auxquelles je répondrai volontiers, je ne m'éterniserai pas là-dessus cet après-midi.

Comme vous le savez, nous travaillons en collaboration avec les provinces qui s'intéressent à l'établissement de tribunaux unifiés de la famille. Nous étendrons l'expérience à quatre nouvelles provinces, soit l'Ontario, Terre-Neuve, la Nouvelle-Écosse et la Saskatchewan, qui ont manifesté leur intérêt.

Nous conviendrons tous, j'en suis sûre, que les tribunaux unifiés de la famille représentent un progrès important vers la résolution rapide mais aussi, je crois, humaine et juste des différends familiaux qui, nous le savons tous, peuvent être des épreuves difficiles pour diverses raisons. Le projet de loi traite de la question de l'expansion des tribunaux unifiés de la famille.

Pour terminer, j'exalte les sénateurs à favoriser l'adoption rapide de ces propositions. La Cour suprême du Canada a accepté de suspendre sa décision relativement à l'indépendance judiciaire, c'est-à-dire la décision à propos du renvoi de l'Île-du-Prince-Édouard, pour permettre au gouvernement d'apporter les changements nécessaires. Ce faisant, la cour a admis la complexité de la démarche qui vise à apporter des amendements nécessaires aux lois. Elle a aussi reconnu l'effet perturbateur que pourrait avoir sur l'administration de la justice dans tout le Canada l'application immédiate des nouvelles règles. Ce sursis vise à donner au Parlement la possibilité, comme dans le cas qui nous occupe, d'adapter la loi en question de la manière qu'il pense la plus appropriée dans le cadre constitutionnel actuel. Cependant, le tribunal est à juste titre conscient que, dans l'intérêt public, ce genre de dérogation ne doit pas durer plus qu'il n'est absolument nécessaire.

Honorables sénateurs, je crois que ces amendements ne feront que renforcer l'un des meilleurs systèmes judiciaires au monde sinon le meilleur. Je crois que la caractéristique première d'un

judicial system in which one can take pride, and believe is impartial and fair, is the independence of the men and women who sit on those courts. What we are attempting to do today is further enhance, based on both the Scott commission recommendations and the jurisprudence of the Supreme Court itself, that key component of our courts in this democracy and in any civilized democracy, and that is the independence of the courts.

Senator Beaudoin: You made no mention of the division of powers. I wish to clear up one point with you on that subject. Certain newspapers have reported that some people believe that, under section 92(13), there would be an invasion of provincial law pertaining to property and civil rights. Speaking for myself, I see no problem in that regard because, under section 100, Parliament has the right to legislate in relation to pensions, so it is not an invasion of les successions du droit civil, for example. It concerns only pensions, and not the law of succession.

Ms McLellan: I believe you are exactly right, senator.

Senator Beaudoin: I would raise a second point on which a great deal has been reported in the newspapers.

Family law is partly provincial and partly federal, because marriage and divorce are covered in section 91. Parliament may legislate in respect of marriage and divorce and in respect to pensions. Therefore, when the bill refers to the pension of a judge who is divorced or separated, or not divorced, or has a common-law spouse, obviously, that is covered by section 91(25), marriage and divorce.

Ms McLellan: Yes.

Senator Beaudoin: I want to be clear on that right at the beginning.

The Acting Chairman: Is there any objection to that conclusion?

Ms McLellan: Out of respect for my former colleague, since we were both constitutional law professors, I have learned to rarely disagree with the senator's interpretation of the Constitution. His interpretation is quite accurate.

However, there was one point I thought Senator Beaudoin would raise relating to the constitutional jurisdiction to create unified family courts.

Senator Beaudoin: I reserve that for next week.

Ms McLellan: That is fine.

Senator Beaudoin: I hope it is within the Constitution.

Ms McLellan: In fact, it is. The unified family court concept is designed to meet the constitutional imperatives of section 96 of the Constitution.

Senator Beaudoin: Many constitutional points are raised by this bill.

système judiciaire dont on peut être fier et qu'on peut estimer impartial et juste est l'indépendance des hommes et des femmes qui siègent à ses tribunaux. Nous nous efforçons aujourd'hui, en nous fondant sur les recommandations de la commission Scott et sur la jurisprudence de la Cour suprême elle-même, d'améliorer encore cette grande particularité de nos tribunaux, de notre démocratie et de toutes les démocraties du monde civilisé, c'est-à-dire l'indépendance des tribunaux.

Le sénateur Beaudoin: Vous n'avez fait aucune allusion à la répartition des pouvoirs. J'aimerais clarifier un point avec vous à ce sujet. D'après certains journaux, il y a des gens qui croient qu'en vertu du paragraphe 92(13) il y aurait ingérence dans la loi provinciale relative aux droits patrimoniaux et civils. Selon moi, ça ne pose pas de problème parce que, en vertu de l'article 100, le Parlement a le droit de légiférer sur les questions de pension, ce qui fait qu'il n'y a pas d'ingérence dans les successions qui relèvent du droit civil, par exemple. Il ne s'agit que des pensions et non de la loi successorale.

Mme McLellan: Je crois que vous avez tout à fait raison, sénateur.

Le sénateur Beaudoin: J'aimerais souligner une deuxième question dont les journaux ont amplement parlé.

Le droit de la famille est en partie de compétence provinciale et en partie de compétence fédérale, puisque le paragraphe 91 porte sur le mariage. Le Parlement peut légiférer sur les questions de mariage, de divorce et de pension. Donc, lorsque le projet de loi traite de la pension d'un juge divorcé ou séparé, ou qui n'est pas divorcé mais a un conjoint de fait, de toute évidence, tout cela est prévu au paragraphe 91(25), qui concerne le mariage et le divorce.

Mme McLellan: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Je tiens à ce que ce soit clair dès le départ.

Le président suppléant: Est-ce qu'il y a des objections à cette conclusion?

Mme McLellan: Par respect pour mon ancien collègue, puisque nous avons tous les deux enseigné le droit constitutionnel, j'ai appris à rarement contredire l'interprétation que fait le sénateur de la Constitution. Elle est tout à fait juste.

Cependant, je m'attendais à ce que le sénateur Beaudoin soulève une question à propos des pouvoirs constitutionnels relatifs à la création de tribunaux unifiés de la famille.

Le sénateur Beaudoin: Je garde cette question pour la semaine prochaine.

Mme McLellan: D'accord.

Le sénateur Beaudoin: J'espère que c'est permis par la Constitution.

Mme McLellan: Oui. Le concept des tribunaux unifiés de la famille vise à satisfaire les exigences de l'article 96 de la Constitution.

Le sénateur Beaudoin: Ce projet de loi soulève de nombreuses questions constitutionnelles.

If I understand the principle of the bill correctly, it is to harmonize the law pertaining to the salaries of judges with pensions and salaries in other parts of the public or private service. In other words, no special status is created here for the judges. They would be in line with senators, and other civil servants and others. Is it merely a question of harmonization?

Ms McLellan: Generally, that is accurate. There have been what one could call "omissions" from the Judges Act. It has not kept up with changes in other major federal benefit statutes, be those related to the House of Commons, the Senate, the RCMP, the military or what have you.

We have seen many of these same kinds of changes, although they differ from province to province, as we all know. There have been major changes to benefit plans to keep up with the changing reality of societal and family life. In fact, some of the provisions that you are considering, as proposed by Minister Scott and as proposed in Bill C-37, are to bring the Judges Act in line with most of our other federal benefits legislation.

Senator Beaudoin: This is not a statute that is particular to the judges.

Ms McLellan: No, not at all. As a matter of fact, some would argue they have been disadvantaged for some years because other benefits legislation has moved forward in terms of family structure and other things.

Senator Beaudoin: The last two questions are these: If a judge is divorced, the pension goes to the new wife.

[Translation]

If he is divorced, he can remarry. The annuity will be paid to his new spouse.

[English]

Ms Judith Bellis, Senior Counsel, Department of Justice: Is the question: Does the survivor annuity go completely to the new wife upon divorce?

Senator Beaudoin: Yes.

Ms Bellis: The answer is yes. That is not a change in the act. Under the current law, survivor benefits and entitlements cease upon divorce. That is consistent with many pension plans.

Senator Beaudoin: That is logical.

My second question is: If the judge is not divorced but is living with a person other than his or her spouse, who will receive the pension, the person to whom the judge is married or the individual with whom the judge is living?

Ms McLellan: Perhaps Ms Judith Bellis, the director of my judicial affairs unit who works with these provisions all the time will explain to you the principle of apportionment contained in this proposed legislation and why we have adopted that principle of apportionment.

Senator Beaudoin: I want to know when the principle of apportionment comes into play.

L'objectif du projet de loi, si j'ai bien compris, est d'harmoniser la rémunération des juges avec les pensions et salaires accordés aux employés des secteurs public ou privé. Autrement dit, aucun statut spécial n'est accordé aux juges. Ils seraient traités sur le même pied que les sénateurs, les autres fonctionnaires, ainsi de suite. C'est une simple question d'harmonisation, n'est ce pas?

Mme McLellan: De façon générale, oui. On a relevé des «omissions» dans la Loi sur les juges. Elle n'englobe pas les changements qui ont été apportés aux autres lois fédérales régissant les avantages, qu'il s'agisse des avantages accordés aux députés, aux sénateurs, aux membres de la GRC, des Forces armées canadiennes, ainsi de suite.

Il y a eu de nombreux changements, et ceux-ci varient d'une province à l'autre, comme nous le savons tous. Des modifications majeures ont été apportées aux régimes de pension pour tenir compte des nouvelles réalités sociales et familiales. En fait, certaines dispositions du projet de loi, telles que proposées par le ministre Scott, visent à mettre la Loi sur les juges en accord avec la plupart des autres lois fédérales qui régissent les avantages.

Le sénateur Beaudoin: Ce n'est pas une mesure qui vise expressément aux juges.

Mme McLellan: Pas du tout. En fait, certains iraient jusqu'à dire qu'ils accusent un retard de plusieurs années par rapport à d'autres groupes parce que les autres lois ont évolué de manière à tenir compte des nouvelles structures familiales et autres facteurs.

Le sénateur Beaudoin: J'ai deux dernières questions à poser. Si un juge est divorcé, la pension est versée à la nouvelle conjointe.

[Français]

S'il est divorcé, il peut se remarier. La pension sera versée à sa nouvelle femme.

[Traduction]

Mme Judith Bellis, avocate-conseil, ministère de la Justice: Cherchez-vous à savoir si la totalité de la prestation de survivant est versée à la nouvelle conjointe après le divorce?

Le sénateur Beaudoin: Oui.

Mme Bellis: La réponse est oui. Aucun changement n'a été apporté à ce chapitre. En vertu de la loi actuelle, les prestations de survivant cessent d'être versées au moment du divorce. De nombreux régimes de pension prévoient la même chose.

Le sénateur Beaudoin: C'est logique.

Ma deuxième question est la suivante: si le juge n'est pas divorcé, mais habite avec une autre personne, qui recevra la pension, le conjoint marié ou le conjoint de fait?

Mme McLellan: Mme Judith Bellis, qui dirige les services des affaires judiciaires et qui connaît bien ces dispositions, va vous expliquer le principe de répartition qui figure dans le projet de loi, et vous dire pourquoi nous avons adopté ce principe.

Le sénateur Beaudoin: Je veux savoir quand ce principe est appliqué.

Senator Cools: Mr. Chairman, the minister has told us that she can only spend a limited amount of time with us.

Senator Beaudoin: That is my last question.

Senator Cools: Senators should have as much time as they require to ask questions. I would suspect, as is the usual tendency, that the minister's staff will spend more time dealing with our questions. Perhaps the questions we want to pose to the minister's staff can be put after the minister has left so that we can make the best possible use of having the minister here to assist us.

Senator Beaudoin: She may be able to answer the question in one minute.

The Acting Chairman: I would point out that, along with the department officials, the deputy minister is with us today, and he will be available to answer our questions after we have heard from all of the witnesses we propose to call.

Senator Cools: My concerns is related to debating directly with the minister who is with us today. If we have questions that the staff can answer, then they can do that later.

The Acting Chairman: I understand that the deputy minister, Mr. Rosenberg, will be available until six o'clock.

Senator Cools: Precisely. That is what I was saying. We could perhaps have a dialogue with the minister.

Mr. Morris Rosenberg, Deputy Minister and Deputy Attorney General: I cannot be in attendance since I have to fly to Vancouver. However, Ms Bellis will be available, and we are prepared to return to respond to any questions you may have after the witnesses have given their testimony.

The Acting Chairman: You may answer the senator's question.

Ms McLellan: Generally, we believe that the principle of apportionment is a fair one. The principle of apportionment accurately reflects the time that one has lived with the judge. As I understand it, under the CPP legislation, apportionment does not exist, and it is the spouse with whom the judge is living, the common-law spouse, who receives the total benefit. There is no apportionment.

Most legislation is moving in the direction where the beneficiary or recipient is the person with whom you are living at the time of death.

In this case we acknowledge the fact that, while that is fair in some respects, it is potentially unfair. The better approach is the apportionment approach which achieves relative fairness for both the individual who is no longer cohabiting with the judge, and the individual with whom the judge is cohabiting at the time of death.

For example, senator, if you were married for 20 years and you separated from your spouse, and you then entered into a common-law relationship with another individual for five years before death, then the pension, the annuity, would be apportioned on the basis of living 20 years with one individual and living five years with the other. However, under the CPP legislation, the common-law spouse who has been living for only five years with

Le sénateur Cools: Monsieur le président, la ministre nous a dit qu'elle n'a pas beaucoup de temps à nous consacrer.

Le sénateur Beaudoin: C'est ma dernière question.

Le sénateur Cools: Les sénateurs devraient avoir tout le temps voulu pour poser des questions. Je présume, comme c'est en général le cas, que les fonctionnaires du ministère vont rester plus longtemps pour répondre à nos questions. Nous pourrions profiter de la présence de la ministre pour discuter avec elle, et peut-être poser nos questions aux fonctionnaires plus tard.

Le sénateur Beaudoin: Elle peut peut-être répondre à la question en 60 secondes.

Le président suppléant: Je tiens à signaler que les fonctionnaires du ministère sont accompagnés du sous-ministre. Il sera en mesure de répondre à vos questions une fois que tous les témoins auront présenté leur exposé.

Le sénateur Cools: Je veux profiter de la présence de la ministre pour discuter directement avec elle. Si nous avons des questions auxquelles les fonctionnaires peuvent répondre, nous les poserons plus tard.

Le président suppléant: Je crois comprendre que le sous-ministre, M. Rosenberg, va rester avec nous jusqu'à 18 heures.

Le sénateur Cools: Précisément. C'est ce que je disais. Nous pourrions peut-être discuter avec la ministre.

M. Morris Rosenberg, sous-ministre et sous-procureur général: Je ne peux pas rester puisque je dois me rendre à Vancouver. Toutefois, Mme Bellis répondra à vos questions. Nous pourrons revenir une fois que les témoins auront présenté leur exposé.

Le président suppléant: Vous pouvez répondre à la question du sénateur.

Mme McLellan: De manière générale, nous sommes d'avis que le principe de répartition proportionnelle est juste. Il tient compte du nombre d'années qu'une personne a vécu avec le juge. Si j'ai bien compris, ce principe n'existe pas en vertu de la Loi sur le RPC. C'est la personne avec qui le juge habite, le conjoint de fait, qui reçoit la totalité de la pension. Il n'y a pas de partage.

La plupart des lois sont en train d'être modifiées afin que ce soit la personne qui vit avec le juge au moment de son décès qui reçoive la pension.

Nous sommes conscients du fait que cette approche, même si elle est juste à certains égards, peut quand même créer des injustices. Le principe de répartition proportionnelle est plus juste et à l'égard de la personne qui ne vit plus avec le juge, et à l'égard de la personne qui habite avec lui au moment de son décès.

Par exemple, sénateur, si, après 20 ans de mariage, vous séparez et que vous cohabitez ensuite avec quelqu'un d'autre pendant cinq ans avant votre décès, alors la pension, la prestation de survivant, sera répartie entre la personne avec qui vous avez vécu pendant 20 ans, et celle avec qui vous avez vécu pendant cinq ans. Toutefois, en vertu de la Loi sur le RPC, c'est le conjoint de fait qui n'a vécu que pendant cinq ans avec le juge qui recevrait la

the judge would receive it all. We believe that our system is actually fairer to both spouses who have shared in the life of that individual judge.

Senator Beaudoin: That answers my question.

Senator Bryden: To reverse what you said, if the common-law spouse had been in that relationship for 15 years, but the person had then been married to someone for five years, would the married person get it all?

Ms McLellan: No. I believe it is apportioned based on the definition of "spouse."

Ms Bellis: It is apportioned.

Mr. Rosenberg: The person who had lived with the judge for the longer period would receive the larger share of the benefit.

Senator Bryden: The definition of "surviving spouse" includes a person who cohabited with the judge in a conjugal relationship for at least one year immediately prior to the judge's death. Let us assume that, after a 15-year common-law relationship the decision was made to marry. It is a legal marriage. Would the apportionment still apply in that case?

Ms Bellis: The apportionment would still apply, yes.

Senator Bryden: These are not trick questions. They are things we should understand.

Clause 10 of the bill says:

Notwithstanding section 44, if there are two surviving spouses...

There could very well be three or more surviving spouses. Why are you restricting it to two? According to what was just said, you could have a common-law spouse for 10 years, you could then be married to another person for five years, and you could then have another common-law spouse for five years.

Ms Bellis: The marriage would end the common-law relationship and the new spouse would be the legal spouse.

Senator Lavoie-Roux: How many spouses can you have? If you marry four times, will it be apportioned among four people?

Ms Bellis: No. Perhaps I did not understand your question.

Senator Bryden: If the judge died while in a common-law relationship this would apply. However, if he ends the common-law relationship and married someone else, he would then have a married spouse. You have indicated that by that marriage he would have ended the common-law relationship for the purpose of this act.

Ms Bellis: Right.

Senator Bryden: Legally, how does that happen?

Ms McLellan: I am sorry. Mr. Rosenberg and I were talking about this situation. Could you put the question again, please?

totalité de la pension. Nous croyons que notre système est plus juste à l'égard des deux conjoints qui ont partagé la vie du juge.

Le sénateur Beaudoin: Cela répond à ma question.

Le sénateur Bryden: Si le conjoint de fait avait vécu avec le juge pendant 15 ans, mais qu'il avait ensuite épousé quelqu'un d'autre pendant cinq ans, est-ce que le conjoint marié recevrait toute la pension?

Mme McLellan: Non. Je pense que la pension serait répartie en fonction de la définition de «conjoint».

Mme Bellis: Elle est répartie.

M. Rosenberg: La personne qui a vécu avec le juge pendant plus longtemps recevrait une plus grande part de la pension.

Le sénateur Bryden: «Conjoint survivant» s'entend de la personne qui, le jour du décès du juge, vivait avec lui depuis au moins un an dans une situation assimilable à une union conjugale. Supposons que, après avoir vécu ensemble pendant 15 ans, les deux personnes décident de se marier. Il s'agit d'un mariage légitime. Est-ce que le principe de répartition s'appliquerait toujours dans ce cas-là?

Mme Bellis: Oui.

Le sénateur Bryden: Il ne s'agit pas de questions pièges. Ce sont des notions que nous devrions comprendre.

L'article 10 du projet de loi dispose que:

Malgré l'article 44, si deux conjoints survivants [...]

Il pourrait très bien y avoir trois conjoints survivants ou plus. Pourquoi vous limiter à deux? D'après ce que vous venez de dire, vous pourriez cohabiter avec une personne pendant 10 ans, être marié à quelqu'un d'autre pendant cinq ans, et ensuite vivre avec une autre personne pendant cinq ans.

Mme Bellis: Le mariage mettrait un terme à l'union de fait et le nouveau conjoint serait considéré comme le conjoint en droit.

Le sénateur Lavoie-Roux: Combien de conjoints pouvez-vous avoir? Si vous vous mariez quatre fois, est-ce que la pension va être répartie entre quatre personnes?

Mme Bellis: Non, je n'ai peut-être pas bien saisi votre question.

Le sénateur Bryden: Si le juge décède alors qu'il cohabite avec quelqu'un, le principe s'appliquerait. Toutefois, s'il met un terme à l'union de fait et épouse quelqu'un d'autre, il aurait alors un conjoint marié. Vous avez dit qu'il aurait, par ce mariage, mis un terme à l'union de fait aux fins de la présente loi.

Mme Bellis: C'est exact.

Le sénateur Bryden: Et sur le plan juridique, que se passe-t-il?

Mme McLellan: Je m'excuse. M. Rosenberg et moi étions en train de discuter de ce point. Pouvez-vous reformuler votre question?

Senator Bryden: It may be that what was stated before was not completely accurate. It was stated that it matters not whether the common-law relationship was at the beginning or at the end of the judge's term before his death. That is, if a judge is married, is divorced, and then enters into a common-law relationship for at least a year before his death, there would be an apportionment.

Mr. Rosenberg: No. There is no apportionment in the event of divorce.

Senator Bryden: You are right. In the case of a separation and an ensuing common-law relationship you indicated that there would be an apportionment. There would be a married spouse and a common-law spouse.

However, if there were a common-law spouse before the first marriage, why would the apportionment not include that common-law spouse?

Senator Beaudoin: It does not.

Ms McLellan: These are the vagaries of the modern family. We will have our officials work on this. It is an important question, and we want to ensure that we provide an accurate answer for you.

Senator Bryden: With regard to the naming of the members of the commission, what happens if the two people who are selected — one by the judiciary and one by the government — cannot agree on the third member?

Ms McLellan: As you know, senator, this is not an unusual provision. This exists in some labour law situations and panels of arbitration where interested parties name individuals who then choose an impartial chair. I have every confidence that the government and the judges will be able to agree on an impartial chair. There is nothing in our past to indicate that would not be possible.

Senator Lewis: I suppose they could apply to a judge to decide who the chairman should be.

Senator Cools: And the judges would be happy to decide. It is the best of all worlds.

Senator Bryden: To follow up on that, it is absolutely true that, as you say, Madam Minister, this is done all the time under labour law and collective agreements, but there is always someone to step in if the two parties cannot agree. You are assuming that we are all people of goodwill and that there will never be a disagreement. If that were the case, there would be no contract lawyers.

Ms McLellan: Practically speaking, both sides could withdraw their nominees and nominate two more individuals in an effort to agree on an impartial chair. I think that, practically and pragmatically, this will be worked out. This is an important commission and it might be possible to include some kind of mechanism by which to resolve such a dispute, but that anticipates failure and a stand-off which we have never experienced in the history of these commissions and which we would not want to be seen to be encouraging, implicitly or indirectly.

Le sénateur Bryden: L'explication qu'on a donnée plus tôt n'était peut-être pas tout à fait exacte. Si le juge, avant son décès, a vécu avec un conjoint de fait au début ou à la fin de son mandat, cela n'a pas d'importance. Autrement dit, si un juge se marie, divorce et cohabite ensuite avec quelqu'un pendant au moins un an avant son décès, la pension est répartie entre les conjoints.

M. Rosenberg: Non. Il n'y a pas de répartition en cas de divorce.

Le sénateur Bryden: Vous avez raison. Il y aurait répartition de la pension si le juge se séparait et cohabitait ensuite avec une autre personne. Il y aurait un conjoint marié et un conjoint de fait.

Toutefois, si le juge avait cohabité avec quelqu'un avant de se marier, pourquoi le principe de répartition n'engloberait-il pas le conjoint de fait?

Le sénateur Beaudoin: Il ne s'applique pas au conjoint de fait.

Mme McLellan: Ce sont là les caprices de la famille moderne. Nous allons demander à nos fonctionnaires de se pencher là-dessus. Cette question est importante, et nous voulons vous fournir une réponse exacte.

Le sénateur Bryden: En ce qui concerne la nomination des membres de la commission, qu'arrive-t-il si deux personnes désignées — une par la magistrature, et l'autre par le gouvernement — ne peuvent s'entendre sur le choix du troisième membre?

Mme McLellan: Comme vous le savez, sénateur, cette disposition n'a rien d'exceptionnel. La même chose se produit dans le cas des conseils des relations de travail, des groupes d'arbitrage, où les personnes intéressées choisissent des représentants qui vont ensuite désigner un président impartial. Je suis convaincue que le gouvernement et les juges arriveront à s'entendre. Il n'y a jamais eu de problèmes dans le passé.

Le sénateur Lewis: Je suppose qu'ils pourraient demander à un juge de décider qui devrait assumer la présidence.

Le sénateur Cools: Et les juges se feraienr un plaisir de trancher la question. On ne peut pas demander mieux.

Le sénateur Bryden: Dans le même ordre d'idées, il est vrai, comme vous le dites, madame la ministre, que c'est une pratique à laquelle on a très souvent recours en vertu du Code du travail. Toutefois, il y a toujours quelqu'un qui est prêt à intervenir si les deux parties n'arrivent pas à s'entendre. Vous partez du principe que nous sommes tous des gens de bonne volonté et qu'il n'y aura jamais de problèmes. Si c'était le cas, il n'y aurait pas de travail pour les avocats spécialisés en droit contractuel.

Mme McLellan: Les deux parties pourraient retirer les noms qu'elles ont soumis et proposer deux autres personnes pour le poste de président. Je crois que, dans la pratique, tout finirait par s'arranger. Il s'agit ici d'une commission importante et il y aurait peut-être lieu de prévoir un mécanisme pour régler les différends. Toutefois, cela voudrait dire qu'on pourrait s'attendre à des échecs et à des impasses, situations que nous n'avons jamais connues dans le passé et que nous ne voulons pas encourager, que ce soit de manière implicite ou indirecte.

Senator Bryden: In the 130 years since the implementation of the Constitution, we have never had to have a Supreme Court ruling to reaffirm the independence of our judges.

I have a question about the definition of a “surviving spouse.” Clause 1 of the bill states that in relation to a judge it “includes a person of the opposite sex.” Does that violate the Charter of Rights and Freedoms or the human rights acts? In many cases that is being struck down.

Ms McLellan: In fact, as you are all very aware, the law in this area is changing quite quickly. My colleague from the House of Commons, Svend Robinson, will be speaking to you and I know he will be making arguments to you in that regard.

It is our view that, at this time, because of the evolutionary approach to the law, both by the courts and by this government, we should proceed with the phrase “of the opposite sex.” You may be aware that, under my predecessor, the government began some very important work that acknowledges important and fundamental changes in our society. I am referring to work that speaks to dependency or personal relationships of dependency. In fact, they may be relationships between members of the opposite sex. They might be relationships of a sexual nature between members of the same sex; or they may be relationships that are not sexual at all, but which involve legitimate issues of dependency among family members and so on.

We are in the process of this important policy work. As you can imagine, there are implications in acknowledging the realities of our society today. For example, a child may be looking after a grandparent in a relationship of dependency or, perhaps, more likely, a grandparent may be looking after a grandchild, or whatever the case may be. These raise fundamental questions in the context of benefits such as, for example, who, and on what basis, would you want to provide those benefits to in the case of death or illness of another? That work is being done. It is not complete. We believe that what we have before you here reflects the current state of the law.

Senator Bryden: It strikes me as a little strange that the Supreme Court of Canada which read sexual orientation into the Charter in the first place, as well as into human rights acts, is now taking a position where, ultimately, someone may make a case before the Supreme Court of Canada and ask: Does this definition go against your interpretation of the Charter?

Ms McLellan: In fact, senator, I have to be candid. Our approach is to deal with this on a case-by-case basis at this point. I have made that plain as cases have come forward from courts of appeal and from the Supreme Court. This government is dealing with this issue on a case-by-case basis because entitlement might very well vary depending on the situation in which you find yourself and the legislation with which you are dealing.

However, I come back to the point that this is a broader issue than same sex and opposite sex. This is really an issue about personal relationships of dependency in our society today. We want to do that work. Indeed, that work may lead to us coming

Le sénateur Bryden: La Cour suprême n'a jamais eu à se prononcer sur l'indépendance des juges au cours des 130 années d'existence de la Constitution.

J'ai une question à poser au sujet de la définition de «conjoint survivant». L'article premier du projet de loi précise que le conjoint survivant s'entend de la «personne de sexe opposé» qui vivait avec le juge. Est-ce que cette définition ne va pas à l'encontre des dispositions de la Charte des droits et libertés ou des lois sur les droits de la personne? Elle est en train d'être rejetée dans bien des cas.

Mme McLellan: En fait, comme vous le savez tous, la loi évolue rapidement dans ce domaine. Mon collègue de la Chambre des communes, Svend Robinson, compte venir discuter de cette question avec vous.

Nous estimons à ce moment-ci que, parce que les tribunaux et le gouvernement adoptent une approche évolutive à l'égard de la loi, cette expression devrait figurer dans la définition. Vous savez que mon prédécesseur avait entrepris un travail de synthèse très important dans le but de reconnaître les changements profonds qui s'opèrent dans notre société. Je fais allusion ici aux relations de dépendance. En fait, il peut y avoir des relations entre personnes de sexe opposé. Il peut y avoir des relations de nature sexuelle entre personnes de même sexe; ou il peut y avoir des relations qui ne sont pas du tout de nature sexuelle, mais qui sont des relations légitimes de dépendance entre membres d'une même famille, ainsi de suite.

Nous sommes en train d'effectuer un travail de synthèse. Vous savez, comme moi, que le fait de reconnaître les réalités de la société d'aujourd'hui n'est pas sans conséquence. Par exemple, il peut y avoir des cas où un enfant s'occupe d'un grand-parent dans une relation de dépendance ou, peut-être, un grand-parent s'occupe d'un petit-enfant, ou autre chose du genre. Ces situations soulèvent des questions fondamentales pour ce qui est des prestations. Par exemple, à qui voudriez-vous que soient versées ces prestations en cas de décès ou de maladie? C'est ce que nous sommes en train d'examiner. Le travail n'est pas terminé. Nous sommes d'avis que le projet de loi dont vous êtes saisi est fidèle à la loi.

Le sénateur Bryden: Je trouve étrange que la Cour suprême du Canada, qui a inclus l'orientation sexuelle dans la Charte et dans les lois sur les droits de la personne, accepte maintenant qu'une personne s'adresse à elle et lui demande: est-ce que cette définition va à l'encontre de votre interprétation de la Charte?

Mme McLellan: En fait, sénateur, pour être honnête avec vous, notre approche consiste à examiner chaque cas individuellement. Je l'ai dit clairement, chaque fois que des jugements ont été rendus par les cours d'appel et par la Cour suprême. Le gouvernement examine chaque cas individuellement, parce que le droit à la pension peut très bien varier en fonction des circonstances et de la législation en cause.

Toutefois, il s'agit ici d'une question plus vaste qui ne se limite pas aux personnes de même sexe et de sexe opposé. Il est question ici de relations de dépendance telles qu'elles existent dans notre société aujourd'hui. Nous voulons nous pencher là-dessus. Il se

back to both your committee and the Standing Committee on Justice to offer an approach to many federal statutes, including entitlement and benefit statutes, that reflect the outcome of that work.

Senator Bryden: If the only recommendation to come out of this committee were an amendment stating that those four words be removed, would that go to the fundamental principle of the bill?

Ms McLellan: No, sir, it would not.

Senator Bryden: Would it still have to go back to the House of Commons?

Ms McLellan: I do not believe that it would. However, I have outlined the longer-term policy approach that we as a government would like to take to this important issue.

The Acting Chairman: This causes a procedural problem, which is exactly what we will be discussing with Svend Robinson. The Royal Recommendation is based on a specific amount of money in the bill. If we change that clause of the bill, then we would be changing the Royal Recommendation. It must come from the House of Commons. We cannot deal with it.

Senator Bryden: Mr. Chairman, are you saying that this is a monetary matter and, therefore, we cannot remove those words? Do we have that many same-sex couples in our judiciary?

Senator Beaudoin: No, we have very few.

Senator Cools: How do you know?

The Acting Chairman: It is not a matter of numbers. I think the answer of the minister is quite clear.

Senator Cools: I did not understand. What were you saying about the Royal Recommendation? This bill must have a Royal Recommendation.

The Acting Chairman: Yes, it has one.

Senator Moore: Minister, this may be stating the obvious, but in the examples around the table with respect to apportionment between spouses, I suppose your answers would only apply in the event that there is no separation agreement or divorce order between the parties. Is that correct?

Ms McLellan: You are right. We are not talking about divorce here. You are quite right that, in fact, if there has been a relationship, of whatever length, and it has ended in divorce, then that would all be dealt with in the division of property.

Ms Bellis: That is currently the case. Under the current act, divorce ends the survivor annuity entitlement. This is not a change. This has always been the case.

Senator Moore: I wanted to put that on the table. While it may be obvious, I think it needs to be said.

How many provinces now have judicial compensation commissions in place?

peut qu'à la fin de notre examen nous soumettrions à votre comité et au comité permanent de la justice un projet de loi qui aura pour effet de modifier de nombreuses lois fédérales, y compris celles qui régissent les avantages.

Le sénateur Bryden: Si le comité ne proposait qu'un seul amendement, soit que les quatre mots soient supprimés, est-ce que cela irait à l'encontre du principe du projet de loi?

Mme McLellan: Non.

Le sénateur Bryden: Est-ce qu'il faudrait quand même obtenir l'avis de la Chambre des communes?

Mme McLellan: Je ne le crois pas. Toutefois, je vous ai décrit la politique à long terme que le gouvernement souhaite adopter à l'égard de ce dossier important.

Le président suppléant: Cette démarche crée un problème de procédure, et nos discussions avec Svend Robinson vont porter précisément là-dessus. Ce projet de loi est accompagné d'une recommandation royale parce qu'il traite d'argent. Si nous modifions la disposition en question, nous modifions la recommandation royale. Or, cela doit venir de la Chambre des communes. Nous ne pouvons pas nous prononcer là-dessus.

Le sénateur Bryden: Monsieur le président, êtes-vous en train de dire qu'il est question ici d'argent et que, par conséquent, nous ne pouvons pas supprimer ces mots? Y a-t-il tellement de couples de même sexe dans le système judiciaire?

Le sénateur Beaudoin: Non. Il y en a très peu.

Le sénateur Cools: Comment le savez-vous?

Le président suppléant: Il n'est pas question ici de chiffres. Je pense que la réponse de la ministre est très claire.

Le sénateur Cools: Je ne comprends pas. Que disiez-vous au sujet de la recommandation royale? Le projet de loi doit être accompagné d'une recommandation royale.

Le président suppléant: Oui. Et c'est le cas.

Le sénateur Moore: Madame la ministre, il n'y a peut-être rien de nouveau dans ce que je dis, mais si l'on revient aux exemples qui ont été donnés concernant la répartition de la pension entre conjoints, je suppose que vos réponses s'appliqueraient uniquement dans les cas où il n'y aurait pas d'accord de séparation ou de jugement de divorce entre les parties. Est-ce exact?

Mme McLellan: Vous avez raison, il n'est pas question de divorce dans ce cas-là. Effectivement, cela serait réglé par le partage des biens dans le cas d'une union — de quelque durée que ce soit — qui se terminerait par un divorce.

Mme Bellis: C'est actuellement le cas. En vertu de la loi en vigueur, le divorce met un terme au droit à la pension au conjoint survivant. Ce n'est pas un changement, cela a toujours été le cas.

Le sénateur Moore: Je voulais le souligner, car je pense que cela doit être dit, même si cela peut sembler évident.

Dans combien de provinces retrouve-t-on maintenant une commission de la rémunération des juges fédéraux?

Ms McLellan: All of them. However, I believe there are still some ongoing constitutional challenges in provinces including my own, which is Alberta, in relation to whether that which is in place actually reflects the principles set out by the Supreme Court of Canada in the P.E.I. reference. In Alberta, the judges are going back to court even after the provinces respond to the reference.

As I understand it, all provinces now have a commission, or mechanism, that is, dare I say, more or less independent. Obviously, some provincial courts in some provinces may still have questions about whether those provincial commissions are truly independent, based on the principles set out in the reference.

Senator Moore: The thinking is that those provincial commissions would be dealing with the compensation of provincial court judges.

Ms McLellan: Yes.

Senator Joyal: Minister, I should like to follow up on the question asked by Senator Bryden because I think it is important. You stated that this bill is in line with other federal pension-benefit legislation. It has been brought to our attention that, since the bill was introduced in the House of Commons on March 19, 1998, there has been a decision in the *Rosenberg* case which involves public servants of Canada. It recognizes the same-sex benefits of pensions. Your department has decided not to appeal that decision.

Ms McLellan: That is right.

Senator Joyal: This means that this is now the law of the land. Same sex public servant couples are entitled to pension benefits.

Ms McLellan: That is only in the context of one specific section of the Income Tax Act. We do not believe that *Rosenberg* even extends to other sections of the Income Tax Act.

Senator Joyal: There is a principle at stake here. The judgment was not an all-encompassing judgment. There was a principle at stake. Nevertheless, the Supreme Court of Canada has recognized the principle.

Ms McLellan: That is exactly right.

Senator Joyal: Moreover, members of the Canadian bar, and there are some learned lawyers among them, have consulted their branches. Their people have been studying the issues. In its written submissions to the standing committee of the other place, the Canadian Bar Association requested that the definition of spouse be along the lines of that set out in the *Rosenberg* case.

You have said that this bill brings the system in line with the current state of the law. I would humbly put to you that, in relation to the definition of spouse, there is still some work to be done.

Mme McLellan: Dans toutes les provinces. Toutefois, je crois qu'il y a encore dans certaines provinces — y compris la mienne, l'Alberta — des contestations fondées sur la Constitution qui permettront éventuellement de déterminer que ce qui est en place reflète véritablement les principes énoncés par la Cour suprême du Canada dans le renvoi I.-P.-É.. En Alberta, le tribunal est de nouveau saisi de la question même après que les autres provinces ont accepté la décision de la Cour suprême.

Autant que je sache, toutes les provinces sont dotées maintenant d'une commission ou d'un mécanisme qui, oserais-je dire, est plus ou moins indépendant. Évidemment, il se peut que certains tribunaux provinciaux continuent de se demander si ces commissions provinciales sont véritablement indépendantes, en fonction des principes du renvoi.

Le sénateur Moore: Si je comprends bien, ces commissions provinciales s'occupent de la rémunération des juges provinciaux.

Mme McLellan: Oui.

Le sénateur Joyal: Madame la ministre, j'aimerais continuer sur la lancée du sénateur Bryden, car je crois que c'est important. Vous avez déclaré que ce projet de loi cadre avec la législation fédérale sur les prestations de pension. On vous a signalé que, depuis que ce projet de loi a été déposé à la Chambre des communes le 19 mars 1998, une décision a été rendue dans l'affaire *Rosenberg*, qui vise les fonctionnaires du Canada. Cette décision admet le versement de prestations de pension au conjoint de même sexe. Votre ministère a décidé de ne pas faire appel de cette décision.

Mme McLellan: C'est exact.

Le sénateur Joyal: Cela signifie que cela fait maintenant partie des lois du pays. Les couples de fonctionnaires de même sexe ont droit aux prestations de pension.

Mme McLellan: C'est seulement dans le contexte d'un article bien particulier de la Loi de l'impôt sur le revenu. Nous ne pensons pas que la décision *Rosenberg* s'étende à d'autres articles de cette loi.

Le sénateur Joyal: Un principe est en jeu. Le jugement n'était pas un jugement global. C'était une question de principe. Néanmoins, la Cour suprême du Canada a reconnu ce principe.

Mme McLellan: C'est tout à fait cela.

Le sénateur Joyal: En outre, des membres du Barreau canadien — et certains sont d'éminents avocats — ont consulté leur direction. Ces questions ont été étudiées. Dans ses mémoires présentés au comité permanent de l'autre endroit, l'Association du Barreau canadien demandait que la définition de conjoint cadre avec celle établie dans l'affaire *Rosenberg*.

Vous avez dit que ce projet de loi permet de faire cadrer le système avec la législation en vigueur. Je vous dirais humblement que, en ce qui concerne la définition de conjoint, il y a encore du travail à faire.

There is no doubt that, when we in the Senate study legislation we are trying to avoid litigation following immediately after passage of the bill because of a flaw in the legislation.

Senator Bryden has put it very clearly by saying that section 15 of the Charter has already been interpreted by the court. However, there is no doubt that the definition of "spouse" as it appears in that legislation would be open to litigation if, for example, a same-sex spouse of a judge found himself or herself being deprived of the pension benefit.

The bill was introduced in March when the case we have all been referring to had not yet been decided. The bill was given third reading in the House of Commons in June, 1998. The problem we are now facing relates to the question of appropriation. That is a legal question with which we must wrestle. The other issue we must deal with relates to the time frame within which the Parliament of Canada wants to pass this bill. Of course, we cannot presume, if we amend the bill, when the other place will decide to act upon it. It is difficult to vote for a provision of the bill which is not in line with the current state of the law, or if we are not satisfied that this bill, in fact, is not a step backwards in relation to a decision that has already been made by the courts.

Ms McLellan: I must remind senators that, regardless of the change — and some might say "transformation" — in the law, the court has always been very careful, when they are considering specific pieces of legislation or fact, to say that their ruling should be taken as not speaking to any other possible extension of same-sex benefits in other situations. In fact, what a court would want to do, quite rightly, is review every situation, as we do when we bring legislation forward, to determine whether or not the extension of benefits, as in this case, or the exclusion of some individuals, constitutes a violation of the Charter of Rights and Freedoms, the Canadian Human Rights Act, or a provincial human rights statute.

I will be very candid: This government's expressed approach to this is that we will deal with every case on a case-by-case basis. The court has said that it will take a similar approach. However, I would remind honourable senators — and I said this in response to Senator Bryden — that we are doing policy work that potentially speaks to a fundamental change to whom benefits might be extended within Canadian society, at least within the federal jurisdiction, and that we do not want to restrict ourselves to a discussion simply of same sex or opposite sex, but to consider a more legitimate question in Canadian society which is one of true dependency. When that work is done, as I have already indicated, we may return to both you and the House of Commons with an omnibus piece of legislation which will deal with the extension of benefits and entitlements of one sort or another on the basis of dependency. That work is well on its way, and my colleagues and I will be talking about it in detail starting next week.

Il ne fait aucun doute que lorsqu'au Sénat nous examinons les lois, nous essayons d'éviter tout litige susceptible d'être causé par une lacune de la loi, après adoption du projet de loi.

Le sénateur Bryden l'a exposé très clairement en déclarant que l'article 15 de la Charte a déjà été interprété par la cour. Toutefois, il ne fait aucun doute que la définition de «conjoint», telle qu'elle apparaît dans cette loi, ferait l'objet de litige si, par exemple, un conjoint de même sexe d'un juge se trouverait privé des prestations de pension.

Ce projet de loi a été déposé en mars, alors que l'affaire dont nous avons tous fait mention, n'avait pas encore été réglée. Le projet de loi a passé l'étape de la troisième lecture à la Chambre des communes en juin 1998. La question de crédit est maintenant le problème auquel nous sommes confrontés. Il s'agit d'une question juridique que nous devons régler. L'autre question à régler vise le délai dans lequel le Parlement du Canada veut adopter ce projet de loi. Bien sûr, nous ne pouvons pas présumer — si nous amodnons le projet de loi — du moment où l'autre endroit décidera d'y donner suite. Il est difficile de voter pour une disposition du projet de loi qui ne cadre pas avec le droit ou de le faire si nous ne sommes pas convaincus que ce projet de loi ne représente pas un pas en arrière par rapport à une décision déjà rendue par les tribunaux.

Mme McLellan: Je dois rappeler aux sénateurs que, indépendamment du changement — et certains pourraient parler de «transformation» — apporté à la loi, la cour a toujours pris grand soin de dire que lorsqu'elle examine des textes de loi ou des faits particuliers, sa décision ne doit pas être comprise comme visant tout autre octroi éventuel de prestations au conjoint de même sexe dans d'autres cas. En fait, un tribunal devrait chercher, à juste titre, à examiner chaque cas, comme nous le faisons lorsque nous déposons une loi, afin de déterminer si oui ou non l'octroi de prestations, comme dans ce cas-ci, ou l'exclusion de certaines personnes, constitue une violation de la Charte des droits et libertés, de la Loi canadienne sur les droits de la personne ou d'une loi provinciale sur les droits de la personne.

Je vais être très franche: notre gouvernement a clairement indiqué à ce sujet qu'il va examiner chaque cas selon ses mérites. La cour a également déclaré qu'elle adopterait une approche semblable. Toutefois, je rappellerais aux honorables sénateurs — et je le dis en réponse au sénateur Bryden — que nous faisons un travail politique qui éventuellement portera sur un changement fondamental au sujet des prestations susceptibles d'être octroyées au sein de la société canadienne, dans le cadre de la compétence fédérale, à tout le moins, et que nous ne voulons pas nous limiter à une discussion sur les conjoints de même sexe ou de sexe opposé; nous tenons à examiner une question plus légitime relative à la société canadienne, c'est-à-dire la question de vraie dépendance. Une fois ce travail effectué, comme je l'ai déjà indiqué, nous reviendrons devant vous et devant la Chambre des communes pour présenter un texte de loi omnibus qui traitera de l'octroi des prestations en fonction de ce facteur de dépendance. Ce travail est bien entamé et mes collègues et moi-même en parlerons en détail dès la semaine prochaine.

I take your point, unquestionably, that this area of the law — to whom we extend benefits — has changed quite dramatically over even the past few months. Having said that, we are in the midst of very important work, and we believe that, after the government has had a chance to determine its ultimate policy in this area, we may or may not be back to you. That is where we are at at this point.

Senator Grafstein: Honourable senators, I am a bit confused. I do not see any reference in here at all to the issue of dependency. As a matter of fact, it is an almost archaic bill in that it refers to payment to a spouse or common-law person based on cohabitation or conjugal relationship. There is no principle of dependency here.

Mme McLellan: That is true.

Senator Grafstein: I was looking for the principle of dependency and I did not find it.

Mme McLellan: Senator Grafstein, you are quite right, this is a fairly traditional construct, when one talks in society about benefits and to whom they are extended. What I was referring to in my responses to both Senator Joyal and Senator Bryden was the work that we are doing right now as a government, which may well move us forward — and I will put my own bias on the table — in a very intelligent, responsive way, to look at this as an issue of dependency in our society as opposed to simply sexual relationships of whatever kind.

Senator Grafstein: I agree with that because a single judge living with his mother or his brother has no dependants or a spouse in the legal sense and, as a question of fairness, is not compensated.

Let me deal with another side issue and one small, technical point.

I was very taken by your letter to the editor of *The Ottawa Citizen*, on the second page. The basis of your statement is that we should be actively looking at this in a fair way to ensure the independence of the judiciary. You go on to say that, unlike other citizens, the long-standing constitutional convention of judicial silence prevents the judiciary from defending itself.

I take it you disagree with the Chief Justice's statement this summer that it is appropriate for judges now to speak out to defend themselves.

Mme McLellan: Let me explain what the Chief Justice said.

Senator Cools: We should also table that. Most of us have read it.

Mme McLellan: I do not mean to be presumptuous to suggest that I could ever explain what he said more clearly than he did. However, as I understand it, he asked the question. He said that, in fact, the tradition has been that judges remain silent, and silent in the face of even the most extreme provocation, and he asked the question of the Canadian Bar Association, which is, as you say, Senator Joyal, the most important governing body of our

Je vois ce que vous voulez dire, indiscutablement, ce domaine du droit — à qui octroyer les prestations — a considérablement changé ces quelques derniers mois. Ceci étant dit, nous sommes en train de faire un travail très important et nous pensons que, lorsque le gouvernement aura eu la possibilité de décider de sa politique à cet égard, nous reviendrons devant vous, ou non. C'est là où nous nous sommes pour l'instant.

Le sénateur Grafstein: Honorables sénateurs, je suis un peu déconcerté. Je ne vois rien ici au sujet de la question de dépendance. En fait, c'est un projet de loi quasi archaïque puisqu'il fait mention d'un versement à un conjoint ou à un conjoint de fait en fonction d'une cohabitation ou d'une relation conjugale. Je ne vois pas de principe de dépendance.

Mme McLellan: C'est exact.

Le sénateur Grafstein: Je cherchais le principe de dépendance et je ne l'ai pas trouvé.

Mme McLellan: Monsieur le sénateur, vous avez tout à fait raison, notre conception reste assez traditionnelle en ce qui concerne les prestations et les personnes à qui les octroyer. Dans mes réponses au sénateur Joyal et au sénateur Bryden, je parlais du travail que nous faisons actuellement en tant que gouvernement, travail qui va probablement nous faire progresser — et je vais vous révéler mon parti pris — de façon très intelligente, ouverte, puisque nous examinons ce problème sous l'angle de la dépendance dans notre société par opposition à celui, simplement, des relations sexuelles de quelque sorte que ce soit.

Le sénateur Grafstein: Je suis d'accord, car un juge célibataire qui vit avec sa mère ou son frère n'a pas de personne à charge, n'a pas non plus de conjoint au sens juridique du terme, et, par souci d'équité, aucune pension n'est versée.

Permettez-moi d'aborder un autre aspect de la question ainsi qu'un petit détail technique.

La lettre que vous avez envoyée à la rédaction de *The Ottawa Citizen* — à la page 2 — m'a beaucoup surpris. Vous dites en fait que nous devrions nous pencher sur la question de manière équitable pour assurer l'indépendance des juges. Vous poursuivez en disant que, contrairement à d'autres Canadiens, les juges ne sont pas en mesure de se défendre en raison de la convention constitutionnelle déjà ancienne du secret professionnel.

Si je comprends bien, vous n'êtes pas d'accord avec la déclaration du juge en chef cet été, à savoir qu'il convient maintenant que les juges parlent pour se défendre.

Mme McLellan: Permettez-moi d'expliquer les propos du juge en chef.

Le sénateur Cools: Nous devrions également déposer ce document que la plupart d'entre nous avons lu.

Mme McLellan: Je ne veux pas avoir l'audace de laisser entendre que je pourrais expliquer ce qu'il a dit le plus clairement possible. Toutefois, autant que je sache, il a posé la question. Il a dit en fait que, par tradition, les juges gardent le silence même face aux provocations les plus extrêmes, et il a posé la question à l'Association canadienne du barreau qui est, comme vous le dites, sénateur Joyal, l'organe le plus important de notre profession à de

profession in many respects. He said that if others do not come forward, if the bar does not come forward, if the federal or provincial attorneys general of this country do not come forward when judges are under unreasonable and unfair attack, then perhaps those in the judiciary must start to address the question of whether they should find ways, either directly as individual judges or other ways, to make their views known, and to protect or defend themselves against that kind of attack. That is my interpretation of what the Chief Justice said, not that he was positively saying that judges should and will do this.

Senator Grafstein: Perhaps, Mr. Chairman, we will save that for another day. I am not sure that I would have interpreted his speech in that particular fashion. I parsed it very carefully and I came to a different conclusion. However, we are always here to learn and study. I assumed he meant that he was attacking the political system in this country for not defending judges properly. That is what I thought he said.

The Acting Chairman: If I may interrupt, let us stay within the purview of Bill C-37.

Senator Cools: On a point of order, since the particular speech in question has been raised, perhaps we all could have copies of it and consider it tabled. I would be happy to table it. To the extent that it has been brought before us by the minister, it should be properly before us.

The Acting Chairman: It was not, I understand, brought up by the minister.

Senator Cools: It was.

The Acting Chairman: She was answering a question. I will agree to the circulation of the document.

Senator Cools: That is the proper thing to do, so that we will all have the words before us.

The Acting Chairman: In due time, we will deal with what we shall do with the text. Up to now, jurisprudence from the Supreme Court is signed by all the judges. It does not come from a speech by one judge.

Senator Grafstein: A small technical point in the bill gives me some concern. I am referring to the proposed section 45. It requires a judge to make an election. A judge makes an election. I assume that he cannot make an election in his will, as an example. What happens if the judge does not make an election? Is he out to lunch? Is his spouse or the person with whom he is cohabiting out to lunch? Is that fair?

Ms Bellis: This is an entirely new provision. It does contemplate that it is for the judge in question to decide with her spouse whether they wish to have that stream of income during the pension period, or for them to elect to use this process to do financial planning post her demise. It is essentially facilitating a choice on the part of the judge and his or her spouse.

Senator Grafstein: I know many judges, as do many senators. If they fail to make that election, are they out to lunch? Have they missed the boat?

nombreux égards. Il a dit que si d'autres ne se manifestent pas, si le Barreau ne se manifeste pas, si le procureur général du Canada ou ses homologues provinciaux ne se manifestent pas alors que les juges sont en butte à des attaques déraisonnables et injustes, peut-être qu'alors les juges devraient commencer à s'intéresser à la question afin de déterminer s'ils devraient trouver des moyens, soit directement en leur qualité de juges ou d'autres façons, de faire connaître leur point de vue et de se protéger ou de se défendre contre ce genre d'attaques. C'est ainsi que j'interprète les propos du juge en chef; il n'a pas déclaré directement que les juges devraient adopter une telle attitude ni qu'ils le feraient.

Le sénateur Grafstein: Peut-être, monsieur le président, reviendrons-nous sur cette question un autre jour. Je ne suis pas sûr que j'aurais interprété cette allocution de cette manière. J'en ai fait une analyse très fouillée et j'en suis arrivé à une conclusion différente. Toutefois, nous sommes toujours prêts à apprendre. Pour ma part, j'ai pensé qu'il attaquait le système politique de notre pays qui ne défend pas correctement ses juges. C'est comme cela que je l'ai interprété.

Le président suppléant: Permettez-moi de vous interrompre, mais j'aimerais que nous nous en tenions au projet de loi C-37.

Le sénateur Cools: J'invoque le Règlement; étant donné qu'il a été fait mention de l'allocution en question, peut-être pourrions-nous en avoir copie et considérer qu'elle est déposée. Je me ferai un plaisir de la déposer. Dans la mesure où elle nous a été présentée par la ministre, nous devrions en avoir copie.

Le président suppléant: Si je comprends bien, elle n'a pas été présentée par la ministre.

Le sénateur Cools: Si.

Le président suppléant: Elle répondait à une question. Je suis d'accord pour que l'on fasse circuler le document.

Le sénateur Cools: C'est la chose à faire, de manière que nous ayons tous le texte devant nous.

Le président suppléant: En temps et lieu, nous déciderons ce que nous devons faire du texte. Jusqu'à présent, la jurisprudence de la Cour suprême est signée par tous les juges; elle ne découle pas de l'allocution d'un seul juge.

Le sénateur Grafstein: Un petit détail technique du projet de loi me préoccupe. Je veux parler de l'article 45 proposé qui exige qu'un juge fasse un choix. Un juge fait un choix. Je suppose qu'il ne peut pas faire un tel choix dans son testament, par exemple. Que se passe-t-il si le juge ne fait pas de choix? Est-il lésé? Est-ce que son conjoint ou la personne avec laquelle il vit est lésé? Est-ce juste?

Mme Bellis: Il s'agit d'une disposition entièrement nouvelle qui prévoit que c'est au juge en question et à son conjoint de décider s'ils souhaitent tous les deux bénéficier de cette source de revenu pendant la retraite ou s'ils choisissent d'avoir recours à ce processus afin d'assurer une planification financière après la disparition du juge. Il s'agit essentiellement de faciliter le choix de la part du juge et de son conjoint.

Le sénateur Grafstein: Je connais beaucoup de juges, à l'instar de nombreux sénateurs. S'ils omettent de faire ce choix, sont-ils lésés? Ont-ils raté le coche?

Ms Bellis: This refers to a post-retirement marriage.

Senator Grafstein: I understand that. Does that seem fair?

Ms Bellis: At this point there is no option to do post-retirement planning.

Senator Grafstein: I understand that. Is it fair to say that, if a judge does not make this election, his surviving spouse will not receive an annuity? If the election is made the spouse would receive something; but, if it is not made, then the spouse will lose.

Ms Bellis: During the course of the post-retirement period, the judge and his or her spouse would have enjoyed the full benefit of that pension payment. For example, assuming the election is to take two-thirds of the pension now and have the provision made for the balance, the one-third, to be paid in the period of widowhood, then that is, essentially, a financial-planning decision. If that is not made, then the spouse, has the benefit of the full pension flow of income during the period of the judge's remaining life. That is the policy choice reflected there, and it is left as a choice.

Senator Grafstein: We will leave that for now and come back to read your answer more carefully. I think there is a gap there. Maybe you could reconsider it as well. If I am wrong, that is fine. I think there is a gap that we might want to address.

Senator Lavoie-Roux: I see from your letter that this way of doing things exists elsewhere in the public service, such as the military. Has it created problems? What happens when a judge divorces his wife to live with a common-law wife?

Ms McLellan: If he divorces his wife, that is a completely difference situation. It would be a situation where a judge is married and she and her husband separate. Then she begins a common-law relationship with another individual, but there is no divorce.

Senator Lavoie-Roux: There is no divorce.

Ms McLellan: That is a different set of circumstances, covered by different provisions.

Senator Lavoie-Roux: Could he have yet another common-law wife so that three would be splitting the pension?

Mr. Rosenberg: That is similar to Senator Bryden's question. We will check this very carefully, but from what I understand now, once a common-law relationship is ended — by marriage, for example — that is it. It is like the analogy of divorce in common law. That former common-law spouse would not be entitled to anything.

Ms Bellis: She would no longer be considered a common-law spouse.

Mr. Rosenberg: You are always only dealing with two. If you are married and divorced, divorces of the former spouse will be dealt with through the settlement in relation to the divorce. You are always only dealing with two. It is not three or four.

Mme Bellis: Cela s'applique à un mariage contracté à la retraite.

Le sénateur Grafstein: Je le comprends bien. Est-ce juste?

Mme Bellis: Pour l'instant, l'option de planification à la retraite n'est pas prévue.

Le sénateur Grafstein: Je le comprends. Est-il juste de dire que si un juge ne fait pas ce choix, son conjoint survivant ne recevra pas de pension? Si le choix est fait, le conjoint devrait recevoir quelque chose; mais, dans le cas contraire, le conjoint est entièrement perdant.

Mme Bellis: Au cours de la période de retraite, le juge et son conjoint auront joui de la pension complète. Par exemple, si le choix consiste à utiliser deux tiers de la pension maintenant et à prévoir le versement du reste, soit un tiers, pendant la période de veuvage, il s'agit essentiellement d'une décision de planification financière. Si elle n'est pas prise, le conjoint bénéficie du revenu que représente la pension complète pendant le reste de la vie du juge. C'est un choix politique qui est présenté comme un choix.

Le sénateur Grafstein: Nous allons laisser la question de côté pour l'instant et y revenir par la suite pour examiner votre réponse de plus près. À mon avis, il y a une lacune. Peut-être pourriez-vous examiner de nouveau la question. Si j'ai tort, pas de problème. Je crois qu'il y a une lacune et que ce problème devrait être réglé.

Le sénateur Lavoie-Roux: D'après votre lettre, je vois que cette manière de faire existe ailleurs au sein de la fonction publique, comme chez les militaires. Cela a-t-il créé des problèmes? Que se passe-t-il lorsqu'un juge divorce pour vivre avec un conjoint de fait?

Mme McLellan: S'il divorce, la situation est complètement différente. Prenons le cas, par contre, d'un juge marié qui se sépare de son conjoint. Son conjoint entre dans une union de fait avec une autre personne, mais il n'y a pas divorce.

Le sénateur Lavoie-Roux: Il n'y a pas divorce.

Mme McLellan: La situation est tout à fait différente et est assujettie à d'autres dispositions.

Le sénateur Lavoie-Roux: Pourrait-il avoir un autre conjoint de fait, ce qui entraînerait la division de la pension par trois?

M. Rosenberg: Cette question est semblable à celle du sénateur Bryden. Nous allons vérifier la question de près, mais autant que je sache, lorsqu'une union de fait est terminée — par mariage, par exemple — c'est fini. Cela est analogue au divorce en common law. L'ancien conjoint de fait n'aurait droit à rien.

Mme Bellis: Il ne serait plus considéré comme un conjoint de fait.

M. Rosenberg: Il n'y a toujours que deux personnes. Si vous êtes marié et divorcé, le divorce de l'ancien conjoint fera l'objet d'un règlement lié au divorce. Il n'y a toujours que deux personnes et non pas trois ou quatre.

Senator Lavoie-Roux: My question was with respect to other parts of the public service. Has this raised any problems?

Ms McLellan: Not to my knowledge. We will check that for you. When we developed this legislation and when we looked at these provisions, it was not brought to our attention that there were any problems in applying these provisions in other areas. DND or the RCMP are very large institutions. They have had much more experience with these kinds of provisions than judges will ever have. We are dealing with a relatively small number of people and relationships. However, we will check to see whether they have had any problems with the application of similar provisions.

Senator Lavoie-Roux: I am older than some of my colleagues, but I was really surprised by this. Marriage is one thing. I think others from my generation would also be surprised that this comes from the government. I suppose the judicial commission recommended this.

Ms McLellan: It was one of the recommendations from the Scott commission.

Senator Lavoie-Roux: I know of a judge who is married and is not very happy in that marriage, and I am sure there are others. However, should we change our whole approach on account of a few judges who are not happy?

Ms McLellan: Let me say this very clearly. This proposed legislation is not in response to any individual judge or relationship. There are over 1,000 judges in this country, and I want to assure everyone in this room that I do not know about their personal relationships. I do not care to know about their personal relationships unless they lead to a complaint to the judicial council, at which time, if there is a recommendation for removal, it will come to me. Otherwise, that is their business, and it does not interfere with the work they do.

Keep in mind that someone could be married to a judge for 20 years and then leave her husband for someone else. That 20 year-relationship would not be recognized in any way in terms of a survivor's benefit. What we are doing is acknowledging the fact through the principle of apportionment that there have been two relationships. We would apportion the survivor's benefit between the two individuals on the basis of the length of the relationship. I think that is fundamentally fair, unlike what we have seen in legislation such as the CPP. You may have been married to someone for 20 years. Under the CPP, if he leaves, not divorcing you, has a common-law relationship and dies, that person may have been with him one year and one day, and she gets everything. Under our provision, that would not happen.

Senator Cools: Perhaps the minister could clarify that. I think we should make it clear that the quantum, the amount of money involved in judicial pensions, far exceeds anything paid through the CPP.

Ms McLellan: It is the principle, not the amount.

Senator Lavoie-Roux: You said that there are 1,000 judges.

Le sénateur Lavoie-Roux: Ma question visait d'autres secteurs de la fonction publique. Cela a-t-il posé des problèmes?

Mme McLellan: Pas à ma connaissance, mais nous allons le vérifier. Lorsque nous avons élaboré cette loi et examiné ces dispositions, on ne nous a pas signalé que des problèmes s'étaient posés dans d'autres secteurs. Le MDN et la GRC sont deux institutions très vastes et ont beaucoup plus d'expérience à ce sujet que les juges n'en auront jamais. Nous avons à faire à un nombre relativement peu élevé de personnes et d'unions. Toutefois, nous allons vérifier si ces autres institutions ont eu des problèmes pour ce qui est de l'application de dispositions semblables.

Le sénateur Lavoie-Roux: Je suis plus âgée que certains de mes collègues, mais cela m'a véritablement étonnée. Le mariage est une chose. Je crois que d'autres membres de ma génération seraient également surpris de voir que cela vient du gouvernement. Je suppose que c'est la Commission de la rémunération des juges qui l'a recommandé.

Mme McLellan: C'était l'une des recommandations de la commission Scott.

Le sénateur Lavoie-Roux: Je connais un juge qui n'est pas très heureux en mariage, comme c'est le cas d'autres, j'en suis sûre. Toutefois, devrions-nous changer toute notre approche pour quelques juges seulement qui ne sont pas heureux?

Mme McLellan: Permettez-moi d'être très claire. Ce projet de loi ne vise pas un juge ou une union en particulier. Il y a plus de 1 000 juges dans notre pays et je tiens à assurer tout le monde dans cette pièce que je ne connais pas leur vie personnelle et que je ne tiens pas à la connaître, à moins que cela ne mène à une plainte devant le Conseil de la magistrature, auquel cas j'en suis informée, si la radiation est recommandée. Sinon, cela ne regarde que les juges et n'entrave pas leur travail.

N'oubliez pas que quelqu'un pourrait être marié à un juge pendant vingt ans et ensuite le quitter pour quelqu'un d'autre. Cette union de vingt ans ne serait pas reconnue de quelque façon que ce soit en matière de prestation aux survivants. Grâce au principe de répartition, nous reconnaissions qu'il y a eu deux unions. Nous répartissons la prestation au survivant entre les deux personnes en fonction de la durée de l'union. À mon avis, c'est juste, contrairement à ce que proposent certaines lois comme celles sur le RPC. Vous pouvez avoir été marié pendant vingt ans. En vertu du RPC, s'il y a séparation, et non divorce, si votre conjoint a une union de fait et meurt, la personne qui a vécu avec lui un an et un jour rafle tout. En vertu de notre disposition, cela ne serait pas possible.

Le sénateur Cools: Peut-être que la ministre pourrait apporter quelques éclaircissements. Je crois qu'il faudrait indiquer clairement que la quantité, le montant d'argent que représentent les pensions des juges dépasse de beaucoup les pensions versées en vertu du RPC.

Mme McLellan: C'est le principe, non le montant.

Le sénateur Lavoie-Roux: Vous avez dit qu'il y a 1 000 juges au Canada.

Ms McLellan: That was an estimate.

Senator Lavoie-Roux: They will receive an increase of about 8 per cent, is that right?

Ms McLellan: Yes; phased in over two years.

Senator Lavoie-Roux: How much money does this involve? There was quite a bit of criticism in the other place about the cost of this increase. Judges are not social-welfare recipients. This increase will place some of them in the range of \$200,000. I should like to know the whole global sum.

Ms McLellan: Do you want the annual increase as a result of the salary recommendation — that is, the global increase, year by year?

Senator Lavoie-Roux: Yes. What will it cost the government?

Ms Bellis: I do not have the global number, but I have the salary increase here.

Senator Lavoie-Roux: We have those numbers.

Ms Bellis: We could do the calculation on the current number of puisne judges, but it would not be absolutely accurate.

The Acting Chairman: The précis that was provided to committee members includes a table that contains some calculations.

Senator Lavoie-Roux: I want to know the global cost, though.

Ms McLellan: When we took the matter to the Treasury Board, the dollar amount was in the millions, but not many.

Ms Bellis: It is \$20.5 million over the next two fiscal years.

Ms McLellan: When we see what a judge makes presently — that is, \$149,000 or \$152,000 — we all must resist the temptation to say that it seems like a lot of money. However, it does seem like a lot of money to all of us — that is, to me as a cabinet minister; to you as senators; and to a lot of Canadians.

Senator Lavoie-Roux: I was not thinking of myself.

Ms McLellan: I refer you to the comment made by Mr. Peter MacKay in committee, namely, that the judiciary is one of the foundations of our democracy. We want to attract the best people. We do not want to punish people for serving their country as members of the judiciary. We want to attract people who are highly qualified and who are at the top of their field. I can assure you that everyone I appoint to the bench takes a significant cut in pay to serve his or her country.

Senator Bryden: They all must be from downtown Toronto. For most of the people who are appointed in New Brunswick, it is the best money they have ever made in their entire legal career.

Mme McLellan: C'est une estimation.

Le sénateur Lavoie-Roux: Ils vont recevoir une augmentation de près de 8 p. 100, n'est-ce pas?

Mme McLellan: Oui; échelonnée sur deux ans.

Le sénateur Lavoie-Roux: Combien d'argent cela représente-t-il? Le coût de cette augmentation a fait l'objet de pas mal de critiques à l'autre endroit. Les juges ne sont pas des assistés sociaux. Cette augmentation amènera certains d'entre eux dans la fourchette des 200 000 \$. J'aimerais connaître la somme globale.

Mme McLellan: Voulez-vous connaître l'augmentation annuelle par suite de la recommandation salariale — c'est-à-dire l'augmentation globale, d'une année à l'autre?

Le sénateur Lavoie-Roux: Oui. Combien cela va-t-il coûter au gouvernement?

Mme Bellis: Je n'ai pas le chiffre global, mais j'ai l'augmentation salariale.

Le sénateur Lavoie-Roux: Nous avons ces chiffres.

Mme Bellis: Nous pourrions faire le calcul en fonction du nombre actuel de juges puînés, mais il ne serait pas absolument exact.

Le président suppléant: Le précis qui a été distribué aux membres du comité renferme un tableau de certains calculs.

Le sénateur Lavoie-Roux: Je veux connaître le coût total, cependant.

Mme McLellan: Lorsque nous avons présenté la question au Conseil du Trésor, il s'agissait de millions, mais pas de beaucoup de millions.

Mme Bellis: Cela représente 20,5 millions de dollars pour les deux prochains exercices.

Mme McLellan: Lorsque nous apprenons à combien s'élèvent les honoraires d'un juge — c'est-à-dire 149 000 ou 152 000 dollars — nous devons tous résister à la tentation de dire que cela semble beaucoup d'argent. Toutefois, cela semble effectivement beaucoup d'argent pour bon nombre d'entre nous — c'est-à-dire pour moi, ministre du Cabinet, ou pour vous, sénateurs, ainsi que pour beaucoup de Canadiens.

Le sénateur Lavoie-Roux: Je ne pensais pas à moi-même.

Mme McLellan: Je vous renvoie à l'observation faite par M. Peter MacKay en comité, à savoir, que la magistrature est l'un des fondements de notre démocratie. Nous voulons attirer les meilleurs. Nous ne voulons pas punir ceux qui servent leur pays en tant que magistrats. Nous voulons attirer ceux qui sont hautement qualifiés et qui se classent parmi les meilleurs. Je peux vous assurer que toute personne que je nomme à la magistrature subit une importante diminution d'honoraires pour servir son pays.

Le sénateur Bryden: Ils doivent tous venir du centre-ville de Toronto. La plupart des gens qui sont nommés au Nouveau-Brunswick n'ont jamais occupé un poste aussi bien rémunéré dans toute leur carrière juridique.

Ms McLellan: That may be the case in some small centres, but we want to attract the best qualified people to the judiciary. Therefore, we want to ensure that they are compensated fairly for the work they do — not only in terms of past experience and credentials, but also in terms of the responsibility that we impose upon them.

I take very seriously my role as Attorney General in relation to the judiciary. I make no apologies for wishing to pay members of the federal courts in this country a reasonable, fair wage for the work that they do. These are not numbers that I came up with; they are numbers that the Scott commission, an independent body, came up with after hearing from all interested parties, including members of the public, the CBA and others, taking into account the economy, wage freezes and a whole range of factors. An independent body determined that, based on what these men and women do and the experiences they bring to the job, these proposed, phased-in increases were fair. I do not quibble with the work that David Scott and his commission did.

Senator Cools: I did not hear anyone here say that judges should not be well paid. I have voted on many bills to set judges' salaries. At the time, I always thought I was paying judges very well. The concern is that some may be suggesting that they are not being paid well.

Recently, I poured over some data on this subject matter. All the data that I have read tells me that a judicial appointment represents a significant salary increase for the appointee. No one here resents that; we just want to acknowledge that they are well paid. I have that data and I would be happy to place it before the committee, if you wish me to do so.

You have said that clauses 1, 9, 10 and 11 would parallel or match the situation that members of Parliament face regarding their retirement allowances. If you turn to clause 11 of the bill, which is found on page 8, that is a new version of section 6.1 of the Judges Act.

Could the minister tell us where, in the Members of Parliament Retirement Allowances Act, an equivalent clause is found?

Ms McLellan: I was not speaking about that provision. I was speaking about our debate and discussions surrounding the concept of "surviving spouse" as it applies to apportionment. This is a different provision. You are speaking about section 46.1 of the Judges Act?

Senator Cools: Yes, clause 11, page 8 of Bill C-37. While you are looking at that, could you also look at clause 9 of Bill C-37, which amends subsection 44.4 of the Judges Act? There is a provision for the Judges Act to supersede a separation agreement and to prevent a spouse from going to court to allow her or him to change their mind.

Mme McLellan: C'est peut-être le cas dans les petites villes, mais nous voulons attirer les candidats les plus compétents qui soient à la magistrature. Nous voulons faire en sorte qu'ils soient rémunérés équitablement pour le travail qu'ils effectuent — non seulement en fonction de leur expérience et de leurs compétences, mais également en fonction des responsabilités que nous leur imposons.

J'assume mon rôle de procureur général avec beaucoup de sérieux. Je n'ai aucun scrupule à vouloir verser aux juges des cours fédérales une rémunération juste et raisonnable pour le travail qu'ils effectuent. Ces chiffres ne viennent pas de moi, mais plutôt de la commission Scott, un organisme indépendant, qui les a établis après avoir entendu le point de vue de toutes les parties intéressées, y compris des particuliers, l'ABC et autres groupes, en tenant compte de la situation économique, du gel des salaires et de divers autres facteurs. L'organisme indépendant a établi, en se fondant sur le travail qu'effectuent ces hommes et ces femmes et sur leur expérience, que ces augmentations étaient justes. Je n'ai rien à redire au sujet du travail de David Scott et de la commission.

Le sénateur Cools: Personne ici n'a laissé entendre que les juges ne devraient pas être bien rémunérés. J'ai participé à de nombreux votes sur des projets de loi qui visaient à fixer le salaire des juges. À l'époque, j'étais convaincu que les juges étaient très bien payés. Le problème, c'est que certains juges laissent entendre qu'ils ne sont pas bien payés.

J'ai eu l'occasion, récemment, d'examiner certaines données sur la question, et toutes montrent qu'une nomination à la magistrature représente pour la personne nommée une hausse de salaire considérable. Personne ici ne s'oppose à cela. Nous voulons tout simplement reconnaître le fait qu'ils sont bien payés. J'ai ces données avec moi, et je suis prête à les soumettre au comité, si cela l'intéresse.

Vous avez dit que les articles 1, 10 et 11 auraient pour effet d'aligner l'allocation de retraite des juges sur celle des parlementaires. L'article 11 du projet de loi, qui figure à la page 8, modifie l'article 6.1 de la Loi sur les juges.

La ministre peut-elle nous dire à quelle disposition de la Loi sur les allocations de retraite des parlementaires correspond cet article?

Mme McLellan: Je ne parlais pas de cet article, mais du débat entourant la définition de «conjoint survivant» et la répartition de la pension. Vous parlez d'une autre disposition. Vous faites allusion à l'article 46.1 de la Loi sur les juges?

Le sénateur Cools: Oui, article 11, page 8 du projet de loi C-37. Pourriez-vous également me donner votre avis au sujet de l'article 9 du projet de loi C-37, qui modifie le paragraphe 44.4 de la Loi sur les juges? Cette disposition a pour but d'empêcher un conjoint de s'adresser aux tribunaux en vue d'obtenir une pension après y avoir renoncé aux termes d'un accord de séparation.

My point is quite narrow in this particular instance. We are told, again and again, that this bill is only bringing the Judges Act into consonance with the Members of Parliament Act. However, this is totally different.

Could you wrap your mind around those two clauses and tell us how those two provisions compare to the Members of Parliament's Retiring Allowances Act?

Ms McLellan: We will do that work for you, but that was not what I was referring to, and I think people understand that.

Concerning section 46.1, do you want to talk about the policy reason for the lump sum payment when a judge dies while holding office?

Senator Cools: I do not want to talk about the policy consideration.

Ms McLellan: The policy considerations are not unusual. They in fact exist in other legislative schemes, in terms of why, upon death, that one-sixth payment is paid to the cohabiting spouse.

Senator Cools: You say, Madam Minister, you were not speaking to policy, you were speaking to the issue of apportionment. On the issue of apportionment then, why is not section 46.1, the lump sum payment, apportioned as well?

Ms McLellan: That of course requires a policy discussion, which you just asked me not to go into. In fact, it was decided that if there were two surviving spouses, based on the definitions in the Judges' Act, the spouse who was cohabiting at the time of the death would be the beneficiary of the one-sixth payment. The purpose of said payment is to cover things such as funeral expenses, to deal with the immediate expenses surrounding death. In fact, in almost all cases of unexpected death, it is the cohabiting spouse who bears the burden, and I use only one example, of funeral expenses. That is why that payment is being made. It is acknowledgement of the fact that there will be unexpected and immediate expenses, including those surrounding the funeral, that the cohabiting spouse, in most circumstances, would be expected to bear. That is why it is not divided. In fact, if a person were separated from his or her spouse and has not lived with the person for 10 years, it would be highly unlikely that that person would bear any unexpected expenses surrounding the death of that individual, such as a funeral.

Senator Cools: I have another question.

The Acting Chairman: I wish to make sure that your question can be answered by the deputy minister. I have another senator who wishes to ask a question and the minister is leaving in two minutes.

Senator Cools: Perhaps then we could arrange for the minister to come back another time. There is nothing wrong at all with the minister's officials answering questions about the legislation, but I think many of our questions are policy questions. My next question is a policy question.

Ma question porte sur un point précis. On ne cesse de nous répéter que ce projet de loi ne fait qu'aligner la Loi sur les juges sur celle qui régit les allocations de retraite des parlementaires. Or, on nous propose ici quelque chose de totalement différent.

Pouvez-vous nous dire comment ces deux dispositions se comparent à celles qui figurent dans la Loi sur les allocations de retraite des parlementaires?

Mme McLellan: Nous allons effectuer des recherches là-dessus, mais ce n'était pas à cela que je faisais allusion, et je pense que les gens en sont conscients.

En ce qui concerne le paragraphe 46.1, voulez-vous parler des principes qui sous-tendent la décision de verser une somme forfaitaire au conjoint survivant d'un juge qui décède en exercice?

Le sénateur Cools: Je ne veux pas parler de ces principes.

Mme McLellan: Mais ils n'ont rien d'exceptionnel. On les retrouve, en fait, dans d'autres textes législatifs et ils expliquent pourquoi une somme égale au sixième du traitement annuel du juge est versé à la personne qui vivait avec lui le jour de son décès.

Le sénateur Cools: Vous dites, madame la ministre, que vous ne parlez pas des principes, mais de la répartition. Pourquoi alors la somme forfaitaire prévue au paragraphe 46.1 n'est-elle pas, elle aussi, répartie entre les conjoints survivants?

Mme McLellan: Il faudrait qu'on entame une discussion sur les principes qui sous-tendent cette décision, et vous ne voulez pas le faire. En fait, il a été décidé que, dans les cas où il y aurait deux conjoints survivants, en se fondant sur les définitions prévues dans la Loi sur les juges, le conjoint qui vivait avec le juge au moment de son décès toucherait un sixième du traitement annuel de ce dernier. Ce paiement doit servir à couvrir, par exemple, les frais funéraires, les dépenses immédiates entourant le décès. En fait, chaque fois que survient un décès imprévu, c'est le conjoint qui vivait avec le juge le jour de son décès qui doit, dans presque tous les cas, assumer les dépenses, et je n'ai mentionné que les frais funéraires. Voilà pourquoi on lui verse cette somme. On reconnaît qu'il y aura des dépenses imprévues et immédiates, y compris des frais funéraires, et que c'est le conjoint avec qui il vivait le jour de son décès qui devra, dans la plupart des cas, les assumer. C'est pour cette raison que cette somme n'est pas répartie. On ne s'attendrait vraiment pas à ce que la personne qui est séparée de son conjoint depuis 10 ans assume les dépenses imprévues qu'entraîne le décès de celui-ci, comme les frais funéraires.

Le sénateur Cools: J'ai une autre question à poser.

Le président suppléant: Le sous-ministre peut peut-être y répondre. J'ai un autre sénateur qui désire poser une question et la ministre doit partir dans deux minutes.

Le sénateur Cools: Nous pourrions peut-être demander à la ministre de revenir une autre fois. Les fonctionnaires peuvent très bien répondre aux questions qui ont trait au projet de loi, mais bon nombre des questions que nous posons sont essentiellement des questions de principe. C'est ce genre de question que je veux poser.

My question builds on Senator Bryden's and even Senator Joyal's question. If we look at clause 1 of the bill, we find a definition of "spouse" — and I will not repeat the definition. However, following on the discussion that preceded the question of same sex, what I understand you to say is that despite the fact that the courts have ruled in same-sex cases the way they have, despite the very judges themselves who are making those judgments, you will stay with this definition of opposite sex. We all know very well that it will not be too long before this will be challenged in court. Since the judges have already changed it, they will just change it to mean opposite sex.

Could a cynic not say that this is an instance where the public policy issue involved here is being left to the courts to determine?

Ms McLellan: No. In fact, I believe I have outlined both in relation to Senator Joyal and Senator Bryden that we are in the midst of very important policy work that speaks to perhaps a reconfiguration or transformation of the way we think of our entire entitlement provisions, not only in legislation but within our society on the basis of dependency. In fact, that policy work, the key policy work, is being done by this government and we are well ahead of the courts in that regard because they have not really talked about dependency directly in their judgments. They have concentrated on same sex, opposite sex. I am not criticizing them for that, but we as a government believe that there may well be a more important change happening in society, as I have already described, that deals with relationships of dependency. We are doing that policy work and no court is forcing us to do that work. We just think it is important, based on what we see happening in society.

J'aimerais enchaîner sur ce qu'a dit le sénateur Bryden et même le sénateur Joyal. On trouve, à l'article premier du projet de loi, une définition du mot «conjoint» — et je n'ai pas l'intention de vous en refaire la lecture. Toutefois, d'après les discussions que nous avons eues avant d'aborder la question des personnes de même sexe, vous avez dit, si j'ai bien compris, que malgré les décisions rendues par les tribunaux à ce sujet, malgré le fait que ce soit les juges eux-mêmes qui rendent ces décisions, nous allons continuer de parler, dans la définition, de personne de sexe opposé. Nous savons très bien qu'il ne faudra pas attendre très longtemps avant que cette définition ne soit contestée devant les tribunaux. Comme les juges l'ont déjà modifiée, ils vont faire la même chose dans ce cas-ci.

Ne pourrait-on pas dire, avec cynisme, que dans ce cas-ci, on laisse aux tribunaux le soin de trancher une question d'intérêt public?

Mme McLellan: Non. En fait, j'ai dit aux sénateurs Joyal et Bryden que nous sommes en train d'effectuer un travail de synthèse très important qui vise à transformer la façon dont nous envisageons la question du versement des prestations, non seulement sur le plan législatif, mais également au sein de la société, en nous fondant sur le principe des relations de dépendance. Le gouvernement est en train d'effectuer ce travail de synthèse et nous avons une bonne longueur d'avance sur les tribunaux à cet égard, parce qu'ils n'ont pas vraiment abordé la question des relations de dépendance dans leurs jugements. Ils se sont concentrés sur les définitions de conjoint de même sexe, de sexe opposé. Je ne les condamne pas pour cela, mais nous pensons, en tant que gouvernement, qu'un changement profond est en train de s'opérer au sein de la société, comme je l'ai déjà mentionné, un changement qui concerne les relations de dépendance. Nous sommes en train d'effectuer ce travail de synthèse de notre plein gré. Il n'y a aucun tribunal qui nous oblige à le faire. Nous croyons tout simplement qu'il s'agit là d'une question importante, compte tenu des changements qui s'opèrent au sein de la société.

Le sénateur Sparrow: Vous avez dit que vous n'étiez au courant de rien, qu'aucun juge, à votre connaissance, n'a réclamé cette disposition ou profitait du système. Comment, alors, cette requête est-elle parvenue jusqu'à votre bureau? Si vous avez des lettres de juges ou de personnes qui sont en faveur de cette disposition, ne pourriez-vous pas les déposer auprès du comité?

Mme McLellan: En fait, cette recommandation vient de la commission Scott. C'est une des recommandations qu'a formulées M. Scott dans son rapport. Je sais que vous attachez beaucoup d'importance à cette question. Permettez-moi de vous lire ce qui a été dit au sujet de la répartition de la pension entre les conjoints survivants. Le Conseil canadien de la magistrature et la Conférence canadienne des juges ont présenté un exposé conjoint à la commission Scott, en décembre 1995. C'était la première fois que la magistrature exposait son point de vue sur le droit à pension des conjoints de fait.

J'ai pris connaissance pour la première fois des discussions entourant cette question quand j'ai lu les recommandations de la commission Scott.

Senator Sparrow: You stated that you knew nothing about any relationships, had no personal knowledge of any judges requiring this provision or who would take advantage or use the system. How did the request come to you, then, and to the department? If there is correspondence from individual judges or individual proponents of the provisions, could those be tabled with the committee?

Ms McLellan: In fact, the Scott commission made the recommendation that you have before you. Mr. Scott, in his inquiry, offers this as one of his recommendations. I know this is an important point for you, so let me just read to you in terms of this particular issue surrounding the apportionment of annuities between surviving spouses. It says that the Canadian Judicial Council and the Canadian Judges Conference made a joint public submission to the Scott commission in December 1995 and that this was the first and the only time that the judiciary provided its views on the entitlements of common-law spouses.

The first time I was aware of any discussion surrounding this issue was when I read the Scott commission recommendations.

Senator Sparrow: Could we have copies of any correspondence that came to the department in relation to this?

Ms McLellan: Is there any correspondence?

Ms Bellis: I am not aware of any correspondence.

Ms McLellan: We will certainly look through our files. In fact, keep in mind that the recommendation came from the Scott commission, which is an independent body. The commission held public hearings, to which the CBA and the Canadian Judicial Council and the Canadian Judges Conference all made submissions in public.

The Acting Chairman: If I may, what we have as public is the report of the commission. It is not up to the minister, nor us to ask the minister; it is up to the commission. One can seek that information from the commission, but not from the witness we have before us.

Senator Sparrow: The question related to anything that the department has from the commission.

The Acting Chairman: I thought the answer was no on that.

Senator Grafstein: You criticize the Chief Justice of Canada for silence. I do not think it is appropriate for this committee to obtain information based on legislation from the judge to their political representative, the Attorney General of Canada, and that we should have that as a public document. That to my mind is not appropriate.

The Acting Chairman: We ruled that out.

Senator Grafstein: I respect my honourable colleague opposite, but you cannot have it both ways. You cannot criticize the judiciary for remaining silent and not have their privacy protected by the Attorney General of Canada. I do not want to see that information, quite frankly.

The Acting Chairman: We will not get that information.

Ms McLellan: We will follow up on some of the questions. I apologize, Senator Bryden, that we were not able to answer with crystal clarity your first question surrounding that complex fact situation of numerous spouses.

Senator Bryden: That is probably just my being mischievous.

Ms McLellan: Being mischievous is allowed. We will come up with an answer for you because I think it is an important point. Everyone should have the benefit of clarity and the best opinion and advice that we are able to provide as you consider this important piece of legislation. We will do that. My officials will return, after you have heard from other witnesses, to spend as much time with you as you would like.

The Acting Chairman: We will now hear from a panel of three experts. They are, from the University of Ottawa, Professor Ed Ratushny, Faculty of Law; from the University of Toronto, Professor Jacob Ziegel, Faculty of Law; and from the University of Calgary, Professor Frederick L. Morton, Department of Political Science.

Le sénateur Sparrow: Pouvons-nous avoir des copies de la correspondance qu'a reçue le ministère à ce sujet?

Mme McLellan: Y en a-t-il eu?

Mme Bellis: Pas à ma connaissance.

Mme McLellan: Nous allons voir ce que nous avons dans nos dossiers. Il ne faut pas oublier que cette recommandation vient de la commission Scott, qui est un organisme indépendant. La commission a tenu des audiences publiques auxquelles ont participé l'ABC, le Conseil canadien de la magistrature et la Conférence canadienne des juges.

Le président suppléant: Si je puis me permettre, le rapport de la commission est le seul document public que nous avons. Cette décision ne revient pas à la ministre, mais à la commission. Nous pouvons demander à la commission de nous fournir ces renseignements, pas au témoin qui est devant nous.

Le sénateur Sparrow: La question portait sur la correspondance que le ministère aurait reçue de la commission.

Le président suppléant: Je pensais que la réponse à cette question était non.

Le sénateur Grafstein: Vous avez reproché au juge en chef du Canada son silence. À mon avis, le comité n'a pas à consulter la correspondance qu'un juge a adressée à son représentant politique, le procureur général du Canada. Je ne crois pas que cette correspondance devrait être rendue publique. Cette façon de procéder est incorrecte.

Le président suppléant: Nous l'avons rejettée.

Le sénateur Grafstein: Je respecte mon honorable collègue d'en face, mais on ne peut pas tout avoir. Vous ne pouvez pas reprocher à la magistrature son silence et demander au procureur général du Canada de dévoiler des renseignements qui relèvent du domaine privé. Franchement, je ne veux pas voir cette correspondance.

Le président suppléant: Nous ne la verrons pas.

Mme McLellan: Nous allons donner suite à certaines des questions que vous avez posées. Je m'excuse, sénateur Bryden, si nous n'avons pas été en mesure de répondre clairement à votre première question concernant l'existence de nombreux conjoints.

Le sénateur Bryden: C'est peut-être mon côté espiègle qui m'a poussé à vous demander cette question.

Mme McLellan: C'est votre droit. Nous allons tenter d'y répondre parce que ce point, à mon avis, est important. Tout le monde devrait pouvoir obtenir des précisions et bénéficier des meilleurs conseils possibles sur cet important projet de loi. C'est ce que nous allons faire. Mes fonctionnaires vous rencontreront à nouveau, une fois que vous aurez entendu les autres témoins, et vous pourrez leur poser toutes les questions que vous voulez.

Le président suppléant: Nous allons maintenant entendre trois experts, soit M. Ed Ratushny, de la faculté de droit de l'Université d'Ottawa, M. Jacob Ziegel, de la faculté de droit de l'Université de Toronto, et M. Frederick L. Morton, du département des sciences politiques de l'Université de Calgary.

I will ask the three experts to come forward and make a brief exposé. It is important to leave as long as possible for a discussion between the senators and the witnesses.

I wish to reiterate what I said earlier this afternoon: We are studying Bill C-37 to amend the Judges Act, not more, definitely not less.

Professor Ratushny, you have the microphone.

Professor Ed Ratushny, Faculty of Law, University of Ottawa: Honourable senators, I appreciate your kind invitation to be here today. My invitation specifically asked me to comment on the relationship between Parliament and the judiciary. I am very pleased to do so. My task has been made rather easy because of a recent disposition by the Canadian Judicial Council that reflects very much my own thinking on this issue of the relationship between Parliament and the judiciary.

I wish to refer to a case with which I am sure you are all familiar. It involved a judge in the Federal Court of Canada making a comment in court. I might add that Mr. Jack Ramsay, who is a member of Parliament, made a complaint to the council in this case, which was the reason the council dealt with this matter.

The comments of the judge were that he was concerned as a citizen that, with immunity, a minister of the Crown can get up in the House of Commons and say that he is going to fire this guy and everyone is up and cheering. The judge indicated that he was thinking of people around a guillotine and did not know whether he had a right to intervene. He said that it left a bad taste in his mouth.

Quite a few members of Parliament were legitimately disturbed about this. Mr. Ramsay put in a complaint. The chair of the judicial conduct committee of the Canadian Judicial Council referred this to a panel consisting of three chief justices: Chief Justice McMurtry, of Ontario, Chief Justice Daigle, of New Brunswick, and Associate Chief Justice Mercier, of Manitoba.

The panel had no trouble in concluding that these comments on the part of the judge were totally inappropriate. Let me read from the letter from Chief Justice McMurtry to the judge on behalf of the panel. This letter was made available publicly by the Canadian Judicial Council. This is what Chief Justice McMurtry said to the judge:

The Panel has concluded that your comments in this matter fall outside of the sphere of proper judicial expression. Although the incident in Parliament was described in the material which was filed, your comments were extraneous to the issues before you. They were gratuitous and insulting to Parliament. You expressed a personal concern "as a citizen" but you were not in the role of a citizen. You were acting as a judge and, in the Panel's view, improperly used the unique status of judicial office as a platform for engaging in controversial political debate.

Judges must interpret the laws which Parliament creates. Indeed, judges must now also assess the validity of those laws against the values which Parliament has assigned to the

Je vais demander aux trois experts de nous présenter un bref exposé. Il est important de consacrer autant de temps possible aux discussions entre les sénateurs et les témoins.

Je tiens à répéter ce que j'ai dit plus tôt cet après-midi: nous examinons le projet de loi C-37 qui vise à modifier la Loi sur les juges, point à la ligne.

Monsieur Ratushny, vous avez la parole.

M. Ed Ratushny, faculté de droit, Université d'Ottawa: Honorables sénateurs, je vous remercie de m'avoir invité à comparaître devant vous aujourd'hui. On m'a demandé de traiter expressément des rapports qui existent entre le Parlement et la magistrature. C'est avec plaisir que je le fais. Ma tâche a été simplifiée par une décision qu'a rendue récemment le Conseil canadien de la magistrature, décision qui reflète très bien ma pensée sur le sujet.

Vous avez tous entendu parler, j'en suis sûr, du cas du juge de la Cour fédérale du Canada qui a fait des commentaires devant le tribunal. J'ajouterais que M. Jack Ramsay, qui est député, a déposé une plainte auprès du Conseil, et celui-ci a ouvert une enquête.

Le juge a dit qu'il trouvait inquiétant, en tant que citoyen, qu'un ministre de la Couronne, bénéficiant de l'immunité, se lève à la Chambre des communes et affirme, sous les applaudissements des autres députés, qu'il allait mettre telle personne à la porte. Cela lui a fait penser à des gens qui s'apprentent à guillotiner quelqu'un. Il ne savait pas s'il avait le droit ou non d'intervenir, et cela l'a beaucoup dérangé.

Plusieurs députés ont trouvé, avec raison, que ces propos étaient déplacés. M. Ramsay a déposé une plainte. Le président du comité de déontologie judiciaire du Conseil canadien de la magistrature a soumis le dossier à un comité composé du juge en chef McMurtry, de l'Ontario, du juge en chef Daigle, du Nouveau-Brunswick, et du juge en chef adjoint Mercier, du Manitoba.

Le comité a conclu que les commentaires du juge étaient tout à fait déplacés. J'aimerais vous lire un extrait d'une lettre que le juge en chef McMurtry a envoyée au juge en question, au nom du comité. Cette lettre a été rendue publique par le Conseil canadien de la magistrature. Voici ce qu'a dit le juge en chef McMurtry:

Le comité a conclu que vos commentaires dans cette affaire étaient tout à fait inopportun. Même si l'incident au Parlement était décrit dans les documents déposés, vos commentaires n'avaient rien à voir avec les questions dont vous étiez saisis. Ils étaient injustifiés et insultants envers le Parlement. Vous avez exprimé une opinion personnelle «en tant que citoyen», sauf que vous n'assumiez pas un rôle de citoyen. Vous agissiez en tant que juge et, de l'avis du comité, vous vous êtes servi à tort du statut unique que vous conférez votre charge judiciaire pour engager un débat politique controversé.

Les juges doivent interpréter les lois qu'adopte le Parlement. Ils doivent également évaluer la validité de ces lois en tenant compte des valeurs consacrées par le Parlement

Canadian Charter of Rights and Freedoms. However, it is not the role of judges to comment in disparaging terms on the policy and wisdom of Parliament. In this matter, you went beyond even criticizing law or policy and made disparaging comments about the conduct of actual Parliamentary proceedings.

The language is quite strong. A fundamental principle of our democracy and of judicial independence is that judges should be able to speak freely. Part of the reason for all the protections — the guarantees of independence of judges, security of tenure, remuneration, and certain guarantees in terms of the administration of justice — is based on the proposition that a judge should be able to speak his or her mind, without fear of prejudice or hope of some sort of gain because of what they might say.

However, the panel, while acknowledging that, said that there are limits, that there comes a point where judges go beyond what is proper judicial function and, in those circumstances, they deserve to have their remarks commented upon in a disapproving way, as this panel did.

The panels noted that this was the first time, in their recollection, that there was a complaint to the council about judicial criticism of Parliament. The panel therefore decided in its response, which was made available to the public, to make some general observations about the relationship between these two institutions, which are fundamental to our Canadian democracy. Of course, that is why I say that this made my task easy, because that is specifically what I was asked to comment on.

Chief Justice McMurtry pointed out that constitutional principle and precedent stress the necessity of mutual respect and non-interference. There is a constitutional convention, he said, of non-interference in the judicial process by members of the executive and legislative branches of government, as well as a constitutional convention of non-interference in the political process by members of the judiciary.

Chief Justice McMurtry quoted citation 493(1) of the 6th Edition of Beauchesne's, which is as follows:

All references to judges and courts of justice of the nature of personal attack and censure have always been considered unparliamentary, and the Speaker has always treated them as breaches of order.

He also quoted from Lord Russell in the British Parliament in 1843, when he said:

Independence of judges is so sacred that nothing but the most imperious necessity should induce the House to adopt a course that might weaken their standing or endanger their authority.

A clear principle that emerges from the debates of the British Parliament, particularly in cases involving the removal of judges, is that it is incumbent on Parliament to protect the independence of the judiciary. However, the other side of the coin is that — and I quote:

dans la Charte canadienne des droits et libertés. Toutefois, les juges ne peuvent émettre des commentaires désobligeants sur la politique et la sagesse du Parlement. À cet égard, vous ne vous êtes pas uniquement contenté de critiquer les lois ou la politique gouvernementale, vous avez également fait des commentaires déplacés au sujet de la conduite des débats au Parlement.

C'est une lettre bien sentie. Le régime démocratique, et l'indépendance judiciaire, reposent sur le principe fondamental suivant: les juges devraient pouvoir s'exprimer librement. Toutes les garanties — l'indépendance des juges, l'inamovibilité, la sécurité financière et l'indépendance administrative — reposent sur le principe selon lequel un juge devrait pouvoir s'exprimer en toute liberté, sans avoir la crainte de subir un préjudice ou sans espérer tirer un gain quelconque de ce qu'il pourrait dire.

Toutefois, le comité, tout en reconnaissant ce fait, a dit qu'il y avait des limites à respecter, que lorsque les juges vont au-delà ce que leur permet leur charge judiciaire, il est juste, dans ces circonstances, que leurs commentaires soient dénoncés, et c'est ce que le comité a fait.

Le comité a noté que c'était la première fois que le Conseil recevait une plainte qui portait sur des commentaires faits par un juge au sujet du Parlement. Le comité a décidé d'inclure dans sa réponse quelques observations générales au sujet des rapports qui existent entre les deux institutions, des institutions qui occupent une place centrale dans notre régime démocratique. C'est pour cela que j'ai dit que cette décision a simplifié ma tâche, puisqu'on m'a demandé de traiter expressément de ce sujet.

Le juge en chef McMurtry a indiqué que les principes et les précédents constitutionnels mettent l'accent sur le respect mutuel et la non-ingérence. Il y a une convention constitutionnelle qui dispose que les organes exécutif et législatif n'interviennent pas dans le processus judiciaire, et que la magistrature, de son côté, n'intervient pas dans le processus politique.

Le juge en chef McMurtry a cité le paragraphe 493(1) de la sixième édition de Beauchesne, qui se lit comme suit:

De tout temps, les Présidents de la Chambre ont considéré comme non parlementaires les allusions aux magistrats et aux tribunaux, lorsqu'elles revêtaient le caractère d'une attaque personnelle ou d'un blâme.

Il a également cité Lord Russell, qui a fait la déclaration suivante au Parlement britannique en 1843:

L'indépendance des juges est un principe tellement sacré que seul un cas de force majeure devrait inciter la Chambre à prendre des mesures qui pourraient affaiblir leur statut ou compromettre leur autorité.

Il est un principe très clair qui se dégage des débats du Parlement britannique, surtout quand il est question de la destitution de juges: le Parlement doit assurer l'indépendance de la magistrature. Toutefois, et je cite:

...if judicial independence is to be maintained, the judiciary must also strive to enhance public confidence in Parliament as an institution.

Chief Justice McMurtry concluded — and appropriately, I might add — that:

In other words, a symbiotic relationship of mutual respect and support must prevail.

I agree wholeheartedly with this conclusion. I have difficulty understanding why the judge in this particular case would have so gratuitously and disparagingly insulted Parliament; however, I must say that I am also personally disappointed every time I see members of Parliament taking cheap shots at the courts and the judiciary. I can see no useful purpose to be served in such gratuitous attacks. It seems to me that, in the public eye, such attacks simply demean all public institutions.

In my view, it would be better for the people of Canada and it would better serve all of our institutions and democracy in Canada if all our institutions would express mutual respect and support for each other rather than succumbing to the temptation to engage in institution-bashing.

I will close my remarks there and be available for discussion.

Professor Jacob Ziegel, Faculty of Law, University of Toronto: Honourable senators, I appreciate the opportunity to appear before you this afternoon to discuss with you various aspects of the administration of justice. The clerk of the committee did not indicate on which aspects of either Bill C-37 or of the general administration of justice by the courts she wanted me to speak. I decided therefore that I would focus on that section of Bill C-37 which was of particular interest to me. As I think you will see, it does bear on what Professor Ratushny just said, although I take a somewhat different perception.

Proposed section 26 of Bill C-37 establishes a judicial compensation and benefits commission and replaces their triennial commission used up to now under the Judges Act to deal with judges' compensation and related matters. Proposed section 26 is presumably intended to implement the Supreme Court of Canada's important judgments in the *Provincial Court Judges* case rendered late last year.

I have explained elsewhere in detail some important concerns I have with the Supreme Court's judgment. My most important concern is that the judgment constitutionalizes the establishment and roles of judicial compensation commissions at the federal and provincial levels. I have long supported the use of judicial compensation committees or commissions as a political and administrative solution to the fact that judges, unlike other public servants, cannot go on strike if they are dissatisfied with the terms of their employment.

However, the administrative approach we have adopted up to now under the Judges Act is a far cry from the solution imposed by the Supreme Court which brings in its train as many difficulties as it is intended to resolve.

[...] si l'indépendance judiciaire doit être maintenue, il revient alors à la magistrature d'accroître la confiance du public envers l'institution que représente le Parlement.

Le juge en chef McMurtry a ajouté — avec raison — ce qui suit:

Autrement dit, une relation symbiotique fondée sur le respect mutuel et l'entraide doit primer.

Je suis tout à fait d'accord avec lui. Je ne comprends pas pourquoi le juge, dans ce cas-ci, aurait insulté le Parlement gratuitement et de façon si désobligeante. Toutefois, je dois également admettre que je trouve décevant d'entendre des députés dénigrer les tribunaux et la magistrature. Je ne vois pas à quoi servent ces attaques gratuites. À mon avis, elles ne font que rabaisser les institutions aux yeux du public.

Il serait donc préférable, et pour les Canadiens et pour les institutions et la démocratie au Canada, que nos institutions se traitent avec respect et s'entraident au lieu de succomber à la tentation de se dénigrer.

Voilà qui termine mon exposé. Je reste à votre disposition pour répondre à vos questions.

M. Jacob Ziegel, faculté de droit, Université de Toronto: Honorables sénateurs, je suis heureux d'avoir l'occasion de comparaître devant vous cet après-midi pour discuter des divers aspects de l'administration de la justice. La greffière du comité ne m'a pas indiqué quelles dispositions du projet de loi C-37 ou quels principes d'administration de la justice je devais traiter. J'ai donc décidé de me concentrer sur l'article du projet de loi C-37 qui présente pour moi un intérêt particulier. Comme vous allez le constater, mes propos rejoignent ceux de M. Ratushny, même si je ne perçois pas les choses tout à fait de la même façon.

L'article 26 du projet de loi C-37 prévoit l'établissement d'une commission d'examen de la rémunération des juges fédéraux, qui va remplacer la commission triennale utilisée jusqu'à maintenant, en vertu de la Loi sur les juges, pour examiner la rémunération des juges et toute autre question connexe. L'article 26 vise, selon toute vraisemblance, à donner suite aux jugements importants qu'a rendus la Cour suprême du Canada, l'année dernière, dans le renvoi portant sur les juges de la cour provinciale.

J'ai décrit ailleurs dans mon mémoire les préoccupations importantes que soulève ce jugement de la Cour suprême. Mentionnons d'abord le fait que le jugement constitutionnalise l'établissement et le rôle des commissions d'examen aux paliers fédéral et provincial. J'ai toujours été en faveur de l'utilisation de comités ou de commissions d'examen pour trouver une solution politique et administrative aux doléances des juges qui, contrairement aux autres employés de l'État, ne peuvent faire la grève s'ils ne sont pas satisfaits de leurs conditions d'emploi.

Toutefois, la solution administrative que nous avons appliquée jusqu'à maintenant aux termes de la Loi sur les juges diffère totalement de celle imposée par la Cour suprême. Elle crée autant de problèmes qu'elle ne prétend en régler.

Apart from the novelty of the Supreme Court's holding — and I explain the novelty in a footnote — it appears to me to be open to the following objections. The first is the requirement adopted in Chief Justice Lamer's judgment that any change in the remuneration of judges and other benefits must be submitted to the compensation commission. This will enormously complicate and bureaucratize the relationship between the executive and the legislative and executive branches of government. It will also, as Mr. Justice La Forest pointed out in his dissenting judgment in the Supreme Court, practically turn the judicial compensation commission into a fourth arm of government.

A second concern I have is that the Supreme Court's judgment authorizes — indeed invites — a court to review a government's or legislature's reasons for rejecting the recommendations of a judicial compensation commission if the reviewing court is not satisfied with the rejector's reasons. This is an open invitation to litigation and will, as the events since the Supreme Court's judgment prove, almost guarantee that every significant government decision not to follow the recommendations in full will be challenged in court — a court, be it noted, that cannot itself be deemed to being wholly indifferent to the issues before it.

The Supreme Court was anxious to put to rest the state of litigation that had led to the appeals before the court. I fear that the court's judgment may have the opposite effect.

My third concern is that the Supreme Court's judgment will weaken one of the most fundamental principles of British parliamentary democracy, that is, Parliament's control of the public purse. Paradoxically, it may also weaken the principle of judicial independence as public perception grows that the Supreme Court's judgment is being used by judges to extract better salary and pension conditions for themselves than are enjoyed by other senior public servants and most other heavily taxed Canadians.

I would also draw attention to another aspect of the controversy surrounding the compensation and status of provincially appointed judges that is not referred to in Chief Justice Lamer's judgment, and that is the extreme unhappiness of many provincial court judges, especially those sitting in provincial criminal courts, about the wide disparity between their salaries and pension entitlements and those of federally appointed judges despite the fact that 90 per cent or more of all cases under the federal Criminal Code are tried in the provincial courts. I do not have an easy answer to this conundrum, but it does seem to me to warrant serious attention by the federal and provincial ministers of justice.

Mr. Chairman, I said at the beginning that I thought there was some connection between my opening statement and the remarks of Professor Ratushny. The relationship is this: I deplore personal attacks on judges as both irrelevant and gratuitous, but we do need in this country much more open and regular discussion of important judgments of the Supreme Court of Canada.

As my remarks indicate, I have serious reservations about the impacts and implications of the Supreme Court's judgment in the provincial court judges' case in terms of the relationship between

Outre l'élément nouveau qu'apporte le jugement de la Cour suprême — et je l'explique dans une note en bas de page — ce dernier, à mon avis, ouvre la voie aux objections suivantes: d'abord, il y a l'obligation créée par le juge en chef Lamer de soumettre tout changement au traitement ou aux avantages des juges à la Commission d'examen de la rémunération. Cette mesure aura pour effet de compliquer et de bureaucratiser les rapports entre les organes exécutif, législatif et judiciaire du gouvernement. De plus, comme l'a mentionné le juge La Forest dans son jugement dissident, cette démarche équivaut à faire de la commission d'examen un quatrième organe du gouvernement.

Ensuite, le jugement de la Cour suprême autorise — en fait enjoint — un tribunal à examiner les motifs qui ont amené le gouvernement ou la magistrature à rejeter les recommandations d'une commission d'examen de la rémunération, si le tribunal n'est pas satisfait des motifs invoqués. Cette démarche ne fera que créer des litiges, car, comme nous avons eu l'occasion de le constater depuis que la Cour a rendu son jugement, toute décision de la part du gouvernement de ne pas donner suite aux recommandations d'une commission d'examen sera contestée devant les tribunaux — des tribunaux qui ne peuvent être considérés comme étant totalement indifférents aux questions dont ils sont saisis.

La Cour suprême voulait mettre un terme aux litiges qui avaient mené aux pourvois dont elle avait été saisie. Son jugement, à mon avis, risque d'avoir l'effet contraire.

Par ailleurs, je crains que le jugement de la Cour suprême n'affaiblisse l'un des principes fondamentaux de la démocratie parlementaire britannique, à savoir le contrôle du Parlement sur les deniers publics. Paradoxalement, cette décision risque également de porter atteinte au principe d'indépendance judiciaire si le public a de plus en plus l'impression que les juges utilisent la décision de la Cour suprême pour obtenir des salaires et des avantages plus intéressants que ceux dont bénéficient les autres fonctionnaires et la plupart des Canadiens lourdement imposés.

J'aimerais attirer votre attention sur un autre aspect de la controverse entourant la rémunération et le statut des juges des cours provinciales, aspect que la décision du juge en chef Lamer passe sous silence: à savoir le profond mécontentement que ressentent de nombreux juges des cours provinciales, et surtout des cours criminelles, au sujet de l'écart important qui existe entre leurs salaires et leurs pensions et ceux des juges fédéraux, même si 90 p. 100 ou plus des cas relevant du Code criminel sont jugés dans des cours provinciales. Il n'existe pas de réponse simple à cette énigme, mais elle mérite l'attention immédiate des ministres fédéral et provinciaux de la Justice.

Monsieur le président, j'ai dit au début que, tout comme M. Ratushny, je considère que les attaques personnelles contre les juges sont déplacées et gratuites. Toutefois, nous devons apprendre au Canada à discuter plus ouvertement des jugements importants que rend la Cour suprême.

Comme je l'ai indiqué, j'ai de sérieuses réserves au sujet des répercussions qu'aura le jugement de la Cour suprême sur les rapports qui existent entre les tribunaux et le Parlement, qui est

the courts and Parliament, which is responsible for determining judges' salaries and compensation. Much to my regret, I see very little public discussion in the media or elsewhere on this important judgment. I have seen and heard very little reaction at the federal or provincial level. It seems to me that this is a serious lacuna, not only in this area but also in other areas where the Supreme Court has spoken.

I think it is vital for both the health and the integrity of public institutions in our country that there be a continuing dialogue between the different branches of government. This will have the effect of ensuring at least that each party knows what the other is thinking and that there is a proper balancing of contentious and difficult populace issues, to ensure that we obtain the best mix possible.

Professor Frederick L. Morton, Department of Political Science, University of Calgary: Thank you, Mr. Chairman, for inviting me here today to speak to Bill C-37. I think you will see that my concerns are very similar to those of Professor Ziegel's. Bill C-37 touches on many important aspects of the Canadian judiciary, but time does not permit comments on all of these. Thus, my remarks will be restricted to the proposal to create the new and permanent judicial compensation and benefits commission in the Supreme Court's 1997 ruling in the provincial judges' reference, which appears to be the basis for the creation of this new commission.

By way of summary, I suggest that Justice Lamer's majority argument in this case is flawed, and that the proposal to create a permanent commission, as opposed to the triennial commission that now exists, is a mistake. Both the judgment and the proposed commission will have the effect of contributing to the further growth of the new judicial bureaucracy. This trend is eroding Parliament's just authority and responsibility for the fixing of judicial salaries and is weakening the federal principles upon which Canada is based. In short, I believe the creation of this commission is both unnecessary and unwise.

The Supreme Court's judgment in the 1997 provincial judges' reference appears to be the basis for the creation of the new commission. In this judgment, Justice Lamer, writing for the majority, ruled that the Charter of Rights prohibits provincial governments from altering the compensation of provincially appointed judges unless they have first responded to the recommendations of an "independent judicial compensation commission." The Chief Justice went on to declare that there is a constitutional duty on the part of provincial governments to create such a commission.

Please note that this ruling addresses only provincial court judges, not superior court judges appointed pursuant to section 96 of the Constitution. Significantly, there is nothing in the judgment that addresses the situation of section 96 court judges, the subject of this bill. This is because, as Justice La Forest in dissent points out, the independence of superior courts is already explicitly provided for in the provisions of sections 96 to 100 of the Constitution Act and the various conventions of judicial independence that these provisions both reflect and reinforce.

chargé de fixer la rémunération et les avantages dont bénéficient les juges. Je trouve malheureux que cette question ne fasse pas l'objet de débats dans les médias ou autres tribunes. Ce jugement a suscité peu de réactions au palier fédéral ou provincial. Il s'agit là d'une lacune grave. Je l'ai remarqué non seulement dans ce cas-ci, mais dans d'autres également.

Il est essentiel, pour le bien-être et l'intégrité des institutions publiques du Canada, d'engager un dialogue entre les différents organes de l'État. Ce dialogue permettra à tout le moins à chacune des parties de savoir ce que l'autre pense d'elle, et de mettre en équilibre les questions controversées et difficiles qui intéressent le public.

M. Frederick L. Morton, département des sciences politiques, Université de Calgary: Merci, monsieur le président, de m'avoir invité aujourd'hui à exposer mes vues sur le projet de loi C-37. Vous allez voir que mes préoccupations rejoignent celles de M. Ziegel. Le projet de loi C-37 touche de nombreux aspects importants du système judiciaire canadien. Toutefois, nous ne pouvons pas tous les analyser, faute de temps. Ainsi, mes commentaires porteront uniquement sur l'établissement d'une nouvelle commission permanente d'examen de la rémunération des juges, comme le propose la Cour suprême dans son renvoi de 1997 sur les juges de la cour provinciale, renvoi qui semble servir de fondement à la création de cette nouvelle commission.

Brièvement, la décision majoritaire du juge Lamer, dans ce cas-ci, est erronée, et la proposition de créer une commission permanente, plutôt qu'une commission triennale, est une erreur. Le jugement, de même que l'établissement de la commission, ne feront qu'alourdir le processus bureaucratique judiciaire. Cette tendance mine l'autorité et le pouvoir légitime du gouvernement de fixer les salaires des juges, et porte atteinte aux principes démocratiques qui servent de fondement au Canada. En résumé, la décision de créer cette commission est, à mon avis, inutile et imprudente.

Le jugement de 1997 de la Cour suprême, dans le renvoi sur les juges de la cour provinciale, semble servir de base à la création de la nouvelle commission. Dans son jugement majoritaire, le juge Lamer affirme que les gouvernements provinciaux ne peuvent, en vertu de la Charte, modifier le traitement des juges des cours provinciales sans répondre d'abord aux recommandations d'une «commission d'examen indépendante». Il ajoute que les gouvernements provinciaux ont l'obligation constitutionnelle de créer une telle commission.

Je tiens à préciser que cette décision ne vise que les juges des cours provinciales; elle ne s'applique pas aux juges des cours supérieures nommés conformément à l'article 96 de la Constitution. Le jugement ne fait aucunement mention des juges qui sont visés par l'article 96, dont il est question dans le projet de loi. Cette situation, comme l'explique le juge La Forest dans son opinion dissidente, tient au fait que l'indépendance des juges des cours supérieures est déjà garantie de façon explicite par les articles 96 à 100 de la Loi constitutionnelle et par les divers

principes d'indépendance judiciaire que reconnaissent et confirment ces dispositions.

En effet, comme ces garanties explicites d'indépendance judiciaire ne s'appliquent pas aux juges nommés en vertu de l'article 92, le juge en chef Lamer a invoqué le préambule de la Loi constitutionnelle de 1867 pour justifier l'obligation faite aux provinces d'établir des commissions d'examen de la rémunération des juges.

Nous sommes donc confrontés à un paradoxe: le jugement de la Cour suprême, qui impose la création d'une nouvelle commission fédérale d'examen, ne traite que de la situation des juges des cours provinciales. Or, en l'absence de toute garantie expresse qui protège l'indépendance des juges des cours provinciales, la Cour suprême est obligée de fonder sa décision sur ce que le juge en chef décrit comme étant «l'expression des principes structurels sous-jacents non écrits, prévus par le préambule de la Loi constitutionnelle de 1867».

Je propose respectueusement aux honorables sénateurs d'examiner de près la réponse du juge La Forest aux arguments du juge en chef. D'abord, le juge La Forest qualifie le recours au préambule de «théorie douteuse quant à l'existence d'une structure constitutionnelle implicite». Affirmer autre chose, selon lui, c'est «subvertir le fondement démocratique du contrôle judiciaire».

Ensuite, le juge La Forest décrit la décision de la majorité de créer de nouvelles commissions d'examen comme étant une décision qui n'est pas fondée sur des précédents, la raison et le bon sens.

À mon avis — et j'aimerais savoir ce qu'en pensent mes collègues — c'est la première fois qu'un juge de la Cour suprême critique aussi sévèrement les arguments invoqués par les autres juges. Sauf votre respect, j'estime que, lorsqu'une telle chose se produit, le Parlement devrait prêter une attention particulière au dossier, surtout lorsqu'on propose un projet de loi qui s'inspire des arguments qui sont contestés. Puisqu'il n'y a rien dans le préambule de la Loi constitutionnelle de 1867 qui justifie la création d'une commission d'examen, le juge La Forest estime que la seule autre source de référence est l'alinéa 11(d) de la Charte des droits et libertés. Cet alinéa précise que les inculpés ont le droit d'être entendus par un tribunal qui est à la fois indépendant et impartial. Le juge La Forest insiste là-dessus.

En fait, l'argument du juge La Forest vise à mettre en lumière deux choses: d'abord, les dispositions de la Charte ne s'appliquent qu'aux procès criminels; ensuite, pour reprendre ses mots, «la garantie d'indépendance judiciaire prévue à l'alinéa 11(d) bénéficie aux personnes jugées et non aux juges».

Le jugement de la majorité ne tient pas compte de ces distinctions. L'avantage dont les inculpés sont censé bénéficier est conféré aux juges. Il applique ensuite sans discrimination aucune ce nouvel avantage aux procès civils et criminels.

Bien que le juge La Forest reconnaise que «l'établissement de commissions de rémunération et d'une politique concomitante puisse être une mesure souhaitable du point de vue de la politique législative, l'alinéa 11(d) de la Charte ne le rend pas obligatoire». Il laisse entendre, à juste titre, que la fonction d'examen judiciaire

Indeed, since these explicit safeguards of judicial independence do not apply to section 92 court judges, Chief Justice Lamer was forced to rely upon what he called the implications of the preamble to the Constitution Act, 1867 as the basis for his order that provincial governments must create and consult judicial compensation commissions.

We are thus confronted with this paradox: The Supreme Court ruling that allegedly requires the creation of a new federal compensation commission dealt only with provincially appointed judges. Yet, in the absence of any explicit guarantees for judicial independence for provincially appointed judges, the Supreme Court was forced to base its decision on what the Chief Justice described as “elaborations of the underlying, unwritten, and organizing principles found in the preamble to the Constitution Act, 1867.”

I would suggest respectfully that honourable senators give close attention to Justices La Forest's response to the Chief Justice's argument. Justice La Forest first characterizes the Chief Justice's reliance on the implications of the preamble as “a dubious theory of implicit constitutional structure.” He then condemns it even more strongly as “subverting the democratic foundation of judicial review.”

Shortly thereafter, Justices La Forest describes the majority's order to create new judicial commissions as contrary to “precedent, reason, and common sense.”

I suggest — and I would be curious to hear from my colleagues here — that this is the harshest criticism yet issued by one Supreme Court Justice of the others' arguments. With respect, I also suggest that when this happens Parliament should pay close attention, especially when, as in this case, new legislation is proposed that is based on the very arguments that are under attack. Since the basis for the creation of a judicial compensation commission cannot be found in the preamble of the Constitution Act, 1867, Justice La Forest points out that the only other source is section 11(d) of the Charter of Rights. Section 11(d) deals with persons charged with an offence and the right to a trial before an independent and impartial tribunal. Those are emphasized in Justice La Forest's argument.

Justice La Forest's emphasis is intended to draw attention to the facts that, one, these Charter provisions apply only to criminal trials; and, two, in his own words, “the guarantee of judicial independence in section 11(d) redounds to the benefit of the judged, not the judges.”

The majority's judgment simply ignores these distinctions. It transforms what is supposed to be a benefit for those accused of crimes into a benefit for judges. It then indiscriminately applies this new benefit to civil as well as criminal trials.

While Justice La Forest recognizes that “salary commissions may be desirable as a matter of legislative policy, they are not mandated by section 11(d) of the Charter,” he emphasizes, properly in my opinion, that the courts' function of judicial review is more circumscribed than proposing desirable policy changes. If

this were not the case, the judicial function would cease to be any different than the legislative function. In the absence of any credible textual foundation for the majority's ruling, Justice La Forest bluntly characterizes it as "tantamount to enacting a new constitutional provision" and ordering the creation of "what in some respects is a virtual fourth branch of government to police the interaction between the political branches and the judiciary."

Justice La Forest's criticisms, harsh as they are, are still couched in the polite language that becomes exchanges between fellow judges. For our purposes, however, the purposes of crafting public policy, it is important to speak more plainly. In plain English, Justice La Forest is accusing the majority of simply making up constitutional meaning and ordering legislators to do what the judges think is desirable as a matter of public policy. This is the difference between constitutional supremacy — what Justice La Forest fully supports — and judicial supremacy, which the justice strongly opposes. I might add that I agree with that distinction as well.

Once this distinction is recognized, I would add, with respect, that senators should not become accomplices in the undermining of Parliament's equal role in the development of Canada's Constitution. Elected and, yes, even appointed lawmakers should not abdicate their responsibility for constitutional development to the courts. Just this past April, the Supreme Court, in its *Vriend* decision, emphasized repeatedly that constitutional development is not a judicial monopoly but, rather, rests on a dialogue — and the word "dialogue" was used repeatedly in that judgment — between courts and legislatures.

Judges are not infallible. When judges make a mistake or a dubious interpretation — and "dubious" is the word used by Justice La Forest — of the Constitution, legislatures have not just the right but the duty to correct it. In the case at hand, "precedent, reason and common sense," to borrow from Justice La Forest, all weigh against Chief Justice Lamer's majority view that section 11(d) imposes a constitutional obligation on governments to create judicial commissions at either level of government.

The creation of such commissions should be considered on their merits — that is, will they contribute to better government, including better judicial independence — and not because of any alleged constitutional necessity.

The second part of my paper addresses the merits of the policy. I think it reflects many of Professor Ziegel's comments. I will send it on to your clerk.

Senator Beaudoin: Like you, Mr. Morton, I am impressed by the argument of Mr. Justice La Forest, and more so because of the fact that the Minister of Justice a few minutes ago said something about family courts. The problem that we have with the unification of family courts in this country is precisely section 96.

des tribunaux a un caractère plus restreint que le fait de proposer des changements souhaitables à une politique. Si ce n'était pas le cas, il n'y aurait alors aucune différence entre la fonction judiciaire et la fonction législative. La décision de la majorité ne s'appuyant sur aucun texte crédible, le juge La Forest affirme carrément que le fait d'exiger l'établissement de commissions «équivaut à édicter une nouvelle disposition constitutionnelle». L'établissement de telles commissions «à certains égards, équivaut pratiquement à un quatrième organe de gouvernement pour surveiller l'interaction entre les organes politiques et le pouvoir judiciaire».

Les critiques du juge La Forest, aussi dures soient telles, sont formulées en termes très polis. Toutefois, il est important, quand on élabore des politiques d'intérêt public, de s'exprimer en termes plus simples. Autrement dit, le juge La Forest accuse la majorité de donner tout simplement un nouveau sens à la Constitution et d'ordonner aux législateurs de faire ce que les juges pensent qu'il est souhaitable de faire en matière de politique publique. Voilà où se situe la différence entre la suprématie constitutionnelle — notion que le juge La Forest appuie — et la suprématie judiciaire, à laquelle il s'oppose vivement. J'ajouterais que je suis d'accord avec cette position.

Or, une fois qu'ils auront reconnu cette distinction, les sénateurs ne devraient pas être les complices d'un stratagème qui vise à affaiblir le rôle qu'assume le Parlement sur le plan constitutionnel. Les législateurs élus et, oui, même ceux qui sont nommés, ne devraient pas céder leur responsabilité en matière de développement constitutionnel aux tribunaux. En avril dernier, la Cour suprême, dans l'affaire *Vriend*, a insisté pour dire que les juges ne disposent pas d'un monopole en matière de développement constitutionnel, que les changements à la Constitution doivent faire l'objet d'un dialogue — et le mot «dialogue» a été utilisé à maintes reprises — entre les tribunaux et le pouvoir législatif.

Les juges ne sont pas infallibles. Lorsqu'ils commettent une erreur ou qu'ils donnent une interprétation douteuse — et c'est le mot qu'utilise le juge La Forest — de la Constitution, les assemblées législatives n'ont pas seulement le droit, mais aussi l'obligation, de rétablir les faits. Dans ce cas-ci, les précédents, la raison et le bon sens, pour reprendre les mots du juge La Forest, l'emportent sur l'opinion majoritaire du juge en chef Lamer, selon laquelle l'alinéa 11d) impose au gouvernement l'obligation constitutionnelle de créer des commissions judiciaires à l'un ou l'autre des paliers gouvernementaux.

L'établissement de ces commissions devrait reposer sur des critères objectifs — autrement dit, vont-elles contribuer à améliorer la gestion des affaires publiques, l'indépendance judiciaire — et non sur une présumée obligation constitutionnelle.

La deuxième partie de mon exposé traite du bien-fondé de la politique. Je crois qu'elle reprend bon nombre des commentaires formulés par M. Ziegel. Je vais l'envoyer à votre greffière.

Le sénateur Beaudoin: Comme vous, monsieur Morton, j'ai été impressionné par l'argument du juge La Forest, surtout à cause de ce qu'a dit la ministre de la Justice il y a quelques instants au sujet des tribunaux de la famille. Le problème que pose le regroupement des tribunaux de la famille tient précisément à

I should like to know your reaction to that. The court is more and more generous in the interpretation of section 96 because it is problematic to have provincial courts and federal courts and the overlapping jurisdiction. Justice La Forest even went so far as to say that our system is unified to a certain extent.

What is your reaction to that? My impression is that the minister is probably right when she talks about some amendments to the family court system. Do you think that we may do that under the present constitutional law as interpreted?

Mr. Morton: I must plead relative ignorance regarding the jurisdictional overlap on family court issues. As I read Justice La Forest's dissent, he is concerned that what is said by the majority with respect to section 92 courts, and perhaps by implication, section 96 courts, could also be extended to administrative tribunals as well, which exercise quasi-judicial functions. Again, if that came just from me, I could be accused of crying wolf, but since I seem to find that in Justice La Forest's comments, and since it seems that other aspects of judicial independence have been extended to administrative tribunals, it concerns me that the remedial, new institutional order of independent commissions that have been extended now to section 92 courts could, on the basis of this decision, result in our seeing cases arguing for similar types of independent reviews of other administrative tribunals.

I think this might have been Professor Ziegel's point: We can anticipate more litigation and even more bureaucratization of the process. Perhaps someone more familiar with the family court issue than I am could answer your question.

Mr. Ratushny: No one would debate Senator Beaudoin on jurisdiction.

Senator Beaudoin: I think it is a good thing to unify family courts in this country. I have a problem with section 96, of course. I just want to have your first reaction to that.

Mr. Ziegel: I would say a couple of things. First of all, when I referred in my opening statement to my concerns that the Supreme Court's judgment in that case could result in more litigation, I was not thinking about the possibility of the judgment being extended to quasi-judicial tribunals. I was referring to what indeed has happened, which is that even where a judicial compensation committee has been established and has issued its report, where a government has refused to abide or implement the full terms of the recommendations, judges have challenged it in court because that is precisely what Chief Justice Lamer's judgment invited them to do. Although the overriding purpose of the Supreme Court's judgment was to try to put to rest the series of cases that had arisen before the court's judgment, in my view the court's judgment had the reverse effect because they have openly invited the judges to litigate if they are unhappy with the executive's disposition of the recommendations of a judicial compensation commission.

l'article 96. J'aimerais savoir ce que vous en pensez. Les tribunaux sont de plus en plus généreux dans leur interprétation de l'article 96 parce que le chevauchement de compétences entre les tribunaux provinciaux et fédéraux pose des problèmes. Le juge La Forest est allé jusqu'à dire que notre système est déjà unifié dans une certaine mesure.

Quel est votre avis là-dessus? La ministre a sans doute raison quand elle parle de modifier le système des tribunaux de la famille. Croyez-vous que nous pouvons le faire en vertu de la loi constitutionnelle actuelle?

M. Morton: Je dois avouer mon ignorance pour ce qui est des chevauchements qui existent dans le domaine des tribunaux de la famille. Le juge La Forest, dans son opinion dissidente, s'inquiète de ce que les conclusions de la majorité concernant les tribunaux visés par l'article 92 et, par ricochet, l'article 96 pourraient également s'étendre aux tribunaux administratifs qui exercent des fonctions quasi judiciaires. Encore une fois, si j'étais le seul à tirer cette conclusion, on pourrait m'accuser de crier au loup. Or, comme le juge La Forest semble tirer les mêmes conclusions, et puisqu'il semble que d'autres aspects de l'indépendance judiciaire aient été appliqués aux tribunaux administratifs, je crains que la nouvelle obligation constitutionnelle d'établir des commissions indépendantes qui a été étendue aux tribunaux visés par l'article 92 n'entraîne, en raison de ce jugement, de nouveaux cas où l'on exigerait le même genre de commissions indépendantes pour d'autres tribunaux administratifs.

M. Ziegel essayait peut-être de dire qu'il faudra s'attendre à plus de litiges et à une bureaucratisation encore plus grande du processus. Quelqu'un qui s'y connaît un peu mieux que moi en tribunal de la famille pourrait peut-être répondre à votre question.

M. Ratushny: Nul ne contesterait l'opinion du sénateur Beaudoin en matière de juridiction.

Le sénateur Beaudoin: L'idée de regrouper les tribunaux de la famille du pays me semble bonne. Par contre, l'article 96 me pose problème. Je tenais simplement à connaître votre réaction instinctive.

M. Ziegel: J'aurais quelques commentaires à faire. Tout d'abord, quand j'ai dit dans ma déclaration que je craignais que la décision de la Cour suprême dans cette affaire n'entraîne plus de litiges, je ne faisais pas allusion à la possibilité que cette décision soit appliquée aux tribunaux quasi judiciaires. Je parlais plutôt de ce qui en réalité s'est produit, soit que, même lorsqu'un comité d'examen de la rémunération des juges a été formé et qu'il a déposé son rapport, si le gouvernement a refusé d'adopter ou de mettre en oeuvre toutes ses recommandations, les juges l'ont contesté en cour parce que c'était exactement ce que le juge en chef Lamer les invitait à faire. Bien qu'elle ait eu comme objectif premier de mettre fin à la série de litiges qui l'ont précédée, la décision de la Cour suprême a eu l'effet contraire, parce qu'elle invitait ouvertement les juges à contester devant les tribunaux la suite donnée par le pouvoir exécutif aux recommandations de la commission si elle leur déplaisait.

With respect to section 96, I am not an expert on that, although I am familiar with some of the case law. It has, of course, a different history. Its purpose was to emphasize the fact that the appointment of senior court judges was the prerogative of the federal government, not the provinces. As Senator Beaudoin rightly pointed out, in practice, the courts have used it as an instrument for restricting the provinces from conferring broader jurisdiction on provincial courts and tribunals. What I find interesting is that with section 96, the courts have been, on the whole, very protective of their jurisdictions, whereas in other areas, they have moved in the opposite direction.

This, of course, demonstrates what many constitutional observers have pointed out: that when you are dealing with constitutional adjudication, you are dealing overridingly with issues of policy. *A fortiori* this is true when you are dealing with Charter issues. The Charter is an open-ended instrument; it invites policymaking all the time. Judges have no monopoly on wisdom in this area. This is why it is so profoundly important that all of us become involved in this debate as to what the Charter means, how it should be interpreted, whether we think the courts have gone too far or not far enough, and what are the respective roles of Parliament, the executive and the judiciary in dealing both with the Charter and with the Constitution.

Mr. Ratushny: Perhaps I can respond briefly. In terms of the unified family court, I agree with Senator Beaudoin that it is a good idea. I think there have been some cooperative steps by the federal and provincial governments to try to achieve that. It occurs to me that the Zuber report for the Ontario government might have addressed that issue, and the constitutional issue in particular. I would have to refresh my memory, but it seems to me there may be something there you may want to check out.

Senator Beaudoin: Do you agree with the idea?

Mr. Ratushny: Yes, absolutely.

Senator Beaudoin: That is what I think, too.

Mr. Ratushny: I did not mention the decision of the Supreme Court of Canada regarding provincial court judges. We must apply some context and perspective to this decision. In dealing with provincial court judges, we have to remember that some of the provincial court judges' salaries were set directly by the executive, by cabinet, not by legislatures, and that direct control of salaries by the executive over the judiciary is a much more direct threat than exists, I would say, where you have parliamentary debate and Parliament setting those salaries. The way I look at it is that, in part, there was a vacuum and perhaps the majority wanted to protect the provincial court judges from getting drawn into a debate and having to fight, themselves, for their own salaries, having to make their case and deal directly with the government, which is unseemly and makes them look like a trade union. The whole idea of the commission was to try to find some solution that would prevent the executive from directly setting judicial salaries. While Professor Morton's comments are certainly valid in terms of suggesting that there really was not a sound constitutional foundation for elevating the commissions in that

Quant à l'article 96, je ne me prétends pas un expert, bien que je connaisse un peu le droit jurisprudentiel. Il a des origines naturellement différentes. Son objectif était de mettre en valeur le fait que la nomination des juges en chef était la prérogative du gouvernement fédéral, non pas des provinces. Comme l'a fait remarquer le sénateur Beaudoin, avec raison, dans les faits, les tribunaux s'en sont servis pour empêcher les provinces d'élargir le mandat des cours et des tribunaux provinciaux. Je remarque avec intérêt que, lorsque l'article 96 est en jeu, les cours protègent jalousement, dans l'ensemble, leur compétence, alors que dans d'autres domaines elles vont dans le sens opposé.

Voilà qui illustre bien sûr ce que de nombreux experts constitutionnels ont fait remarquer, soit que, lorsqu'il est question d'arbitrage constitutionnel, il est question avant tout de points relevant du domaine politique. C'est le cas *a fortiori* quand la Charte est invoquée. Il s'agit d'un document non limitatif; il invite constamment à énoncer des politiques. Les juges n'ont pas le monopole de la sagesse dans ce domaine. C'est pourquoi il importe tant que nous participions tous à ce débat sur la signification de la Charte et sur son interprétation, que nous nous demandions si les tribunaux sont allés trop loin ou pas assez et quels sont les rôles respectifs du Parlement, du pouvoir exécutif et de la magistrature lorsque la Charte et la Constitution sont en jeu.

M. Ratushny: Je puis peut-être vous répondre brièvement. En ce qui concerne le tribunal unifié de la famille, je conviens avec le sénateur Beaudoin que l'idée est bonne. Les gouvernements fédéral et provinciaux ont déjà commencé à collaborer jusqu'à un certain point en vue de les regrouper. Il me vient à l'esprit que le rapport Zuber rédigé pour le compte du gouvernement de l'Ontario a peut-être traité de la question, de la question constitutionnelle plus particulièrement. Il faudrait que je me rafraîchisse la mémoire, mais il me semble qu'il y a peut-être quelque chose dans ce rapport qui pourrait vous être utile.

Le sénateur Beaudoin: Vous êtes d'accord avec l'idée?

M. Ratushny: Oui. Tout à fait.

Le sénateur Beaudoin: C'est aussi ce que je pense.

M. Ratushny: Je n'ai pas mentionné la décision de la Cour suprême du Canada relative aux juges des cours provinciales. Il faut jeter un certain éclairage sur cette question et la situer en contexte. Quand nous parlons des juges des cours provinciales, il faut se rappeler que le salaire de certains d'entre eux a été fixé directement par le pouvoir exécutif, par le conseil des ministres, plutôt que par l'assemblée législative. Ce contrôle direct des salaires des juges par le pouvoir exécutif représente une menace beaucoup plus réelle que lorsque la question est débattue et réglée au Parlement par exemple. À mon avis, il existe, en partie, un vide. La majorité a peut-être voulu empêcher que les juges de cours provinciales ne soient engagés contre leur gré dans un débat et qu'ils n'aient à défendre eux-mêmes leur salaire en faisant valoir leur cause et en traitant directement avec le gouvernement, ce qui serait déplacé et leur donnerait l'allure de syndiqués. Toute l'idée de la commission était d'essayer de trouver une solution qui empêcherait le pouvoir exécutif de fixer lui-même les salaires des juges. Bien que les observations de M. Morton soient certes valables, c'est-à-dire qu'il n'y a pas vraiment, dans la

sense, and that there is no really clear hook on which to hang this, I think there may have been a bit of a vacuum, that this was seen as perhaps a seemly way of allowing these salaries to be set.

This is not completely unparalleled. Another analogy in relation to the judiciary arises in relation to removal of judges from office.

Our Constitution says that judges hold office during good behaviour but that they may be removed on address of both Houses of Parliament. However, where there is misbehaviour by a judge, no one would dream today of going directly into Parliament with a motion saying the judge should be removed. There has been established an approach whereby a type of judicial inquiry is held before that occurs. In the *Landreville* case, a royal commission, set up under the Inquiries Act, was established in order to ensure that the facts in the case were assessed in an impartial way prior to a recommendation for removal. Following that, the Canadian Judicial Council was established to provide a more comprehensive complaints process and also to provide for recommendations to the Minister of Justice that there should be removal before you get to Parliament.

The idea of an impartial commission as a preliminary step before Parliament or the government does its job is helpful in providing a firm basis on which Parliament or the government can take further steps.

I do not think the decision required the government to accept the recommendation of a commission. What the decision tries to avoid is establishing a commission, or abolishing it part way through its work, or refusing to consider its recommendations at all. If there is reasonable consideration of the recommendations, that is all that is required by this decision.

In relation to administrative tribunals, I do not think the issue arises in the same way. When you are talking about provincial courts, you are talking about criminal jurisdiction; you are talking about being able to send someone to jail. The Charter protection for an impartial tribunal applies to criminal offences, or under section 7, fundamental justice, where security of the person is involved. There may be occasional, rare examples of administrative tribunals being involved in that kind of adjudication, but I think they are quite rare.

Senator Grafstein: Thank you for this discussion. You have raised many fundamental philosophical issues that have not been fully debated either in Parliament or in the public forum, except perhaps in legal circles.

It is curious that we do not have clear in our minds what the word "independence" means. I am not attributing these comments to you, but in your references you talk about there being so many possible symbiotic relationships. Someone else talked about a dialogue. Well, both of those terms are not appropriate to the word "independence," quite frankly. You do not have a symbiotic relationship if you are independent.

The United States has a system — that is not ours — of separation, checks and balances. We have a British tradition of independence. In my reading, it is not quite independent, because

Constitution, quoi que ce soit qui permette de mandater ainsi les commissions et qu'il n'existe pas vraiment de pouvoir permettant de le faire, je persiste à croire qu'il y a peut-être eu un vide et qu'il s'agissait peut-être d'un moyen convenable de fixer la rémunération.

On peut faire certains parallèles, par exemple quand il faut démettre un juge de ses fonctions.

D'après la Constitution, les juges occupent leur charge à titre inamovible, mais la charge peut leur être retirée sur adresse des deux Chambres du Parlement. Toutefois, quand un juge se conduit mal, nul ne songe à s'adresser directement au Parlement pour lui demander de lui retirer sa charge. L'usage veut qu'auparavant, on tienne une sorte d'enquête judiciaire. Dans l'affaire *Landreville*, une commission royale d'enquête créée en vertu de la Loi sur les enquêtes a été formée de manière à pouvoir faire une évaluation impartiale des faits avant de demander le retrait de la charge. Par la suite, on a créé le Conseil canadien de la magistrature afin de mettre en place un processus plus complet d'audition des plaintes et de fournir au ministre de la Justice des recommandations avant de s'adresser au Parlement.

La tenue d'une enquête impartiale avant de déposer une motion au Parlement ou de présenter une requête au gouvernement contribue à jeter une base ferme à partir de laquelle le Parlement ou le gouvernement peut agir.

Je ne crois pas que la décision exigeait du gouvernement qu'il accepte la recommandation d'une commission. Ce que la décision cherche à éviter, c'est qu'une commission puisse être établie ou abolie avant la fin de ses travaux, ou encore que l'on refuse de tenir compte de ses recommandations. Tout ce que la décision exige, c'est qu'on fasse un examen raisonnable des recommandations.

Je ne crois pas que la question touche de la même façon les tribunaux administratifs. Dans le cas de cours provinciales, on parle de juridiction en matière criminelle, du pouvoir d'incarcérer quelqu'un. La garantie d'un tribunal impartial prévue dans la Charte s'applique aux infractions criminelles ou, aux termes de l'article 7, à la justice fondamentale, là où la sécurité de la personne est en jeu. Il y a peut-être eu, à l'occasion, des exemples de tribunaux administratifs qui ont participé à ce genre de décision, mais je crois qu'ils sont extrêmement rares.

Le sénateur Grafstein: Je vous remercie d'en débattre avec nous. Vous avez soulevé plusieurs questions de fond qui n'ont pas vraiment été débattues par le Parlement ou sur les tribunes publiques, sauf peut-être dans le milieu juridique.

Il est curieux que nous n'ayons pas une idée claire de ce que signifie le mot «indépendance». Je ne mets pas ces mots dans votre bouche, mais la possibilité de nombreuses relations symbiotiques a été mentionnée. Quelqu'un d'autre a parlé de dialogue. En toute franchise, j'estime que ni l'une ni l'autre de ces expressions n'a un rapport avec le mot «indépendance». Il n'y a pas de relations symbiotiques possibles si l'on est indépendant.

Les États-Unis ont un système, différent du nôtre, de séparation des pouvoirs, de freins et de contrepoids. Nous, par contre, avons adopté la tradition britannique d'indépendance. Cette

in the British tradition the Chief Justice was, in effect, a cabinet appointee, even though a system of Chinese walls separated the executive from the decisions.

Having said all of that, I find myself in great sympathy with Mr. Justice La Forest's comments. In effect, we are allowing the independence principle, as best I recall it from my law school days, to be eroded. It is all based, if I am not incorrect, on a notion that, because Parliament has been negligent or has delayed treating judicial salaries, we have to take out of Parliament's hands its strong responsibilities to deal with this question. It troubles me that we are allowing, because of the Charter, this erosion of judicial independence and the independence and superiority of Parliament.

You have all made reference to the fact that we give judges a menu that allows them to munch on the political gourmet that we spread out before them.

With respect to the PEI decision, if this were put through a stringer, one would come to the conclusion — and I say this lightly — that this is in effect abrogating to the Supreme Court the responsibilities of Parliament.

Having said that, what is the practical dilemma faced by the Minister of Justice?

The Acting Chairman: That is the question in front of us. We can discuss the decision of the Supreme Court, but we must focus on Bill C-37.

Senator Beaudoin: We have.

Senator Cools: With all due respect, Senator Grafstein has the floor.

Senator Grafstein: I was coming to that, Mr. Chairman. I apologize for being loquacious, but this is a difficult issue. It is a question of definition.

What should be the appropriate model? Let me suggest one or two and see if they are more appropriate.

This committee deals with constitutional and legal affairs, but historically we have not really dealt with judicial matters, except episodically. There is really no political oversight in terms of political decisions made by the judiciary.

The Chief Justice now, quite interestingly, criticizes the fact that judges are being attacked. However, one can really separate the attacks from the proper criticism of political decisions taken by judges.

My question is this: Would not it be more appropriate for the Attorney General to come to Parliament and recommend that a special parliamentary committee be established every four years, on a consensual basis, to deal with these matters, as opposed to abrogating the public purse to an administrative body where the federal government has a say but Parliament does not? There must be a better model to deal with the question of being unfair to judges, as opposed to interfering with our political power, as I

indépendance n'est pas complète puisque, selon l'usage britannique, le juge en chef était en fait nommé par le conseil des ministres, même si des cloisonnements tenaient le pouvoir exécutif à l'écart des décisions.

Tout cela étant dit, je me découvre bien de la sympathie pour les observations faites par le juge La Forest. Nous permettons en fait que soit sapé le principe d'indépendance tel qu'il m'a été expliqué à l'école de droit, si je ne m'abuse, parce que le Parlement a fait preuve de négligence ou qu'il a tardé à agir dans le dossier de la rémunération des juges. Il faut donc lui retirer ses responsabilités en la matière. Le fait que nous permettions, à cause de la Charte, une pareille érosion de l'indépendance judiciaire, ainsi que de l'indépendance et de la suprématie du Parlement, m'inquiète.

Vous avez tous fait allusion au fait que nous demandons aux juges de prendre des décisions qui relèvent du domaine politique.

En ce qui concerne la décision de l'Île-du-Prince-Édouard, si elle était passée au peigne fin, on en viendrait à conclure — et je parle à la légère — qu'on demande à la Cour suprême de prendre des décisions qui relèvent du Parlement.

Cela étant dit, quel est le dilemme réel auquel est confrontée la ministre de la Justice?

Le président suppléant: C'est la question à laquelle il faut trouver la réponse. Nous pouvons débattre de la décision de la Cour suprême, mais il faut nous concentrer sur le projet de loi C-37.

Le sénateur Beaudoin: C'est ce que nous avons fait.

Le sénateur Cools: Sauf votre respect, c'est le sénateur Grafstein qui a le droit de parole.

Le sénateur Grafstein: J'y venais, monsieur le président. Je m'excuse d'être aussi loquace, mais la question est épineuse. Tout gravite autour d'une définition.

Quel modèle serait pertinent? Permettez-moi d'en proposer un ou deux, et vous verrez s'ils conviennent mieux.

Notre comité traite de questions constitutionnelles et juridiques. Dans le passé, nous n'avons pas vraiment traité de questions judiciaires, sauf épisodiquement. Ce n'est pas vraiment par mégarde politique que les juges sont appelés à prendre des décisions politiques.

Le juge en chef critique maintenant, ce qui est très intéressant, le fait que les juges font l'objet d'attaques. Toutefois, il est possible de vraiment faire une différence entre les attaques dont font l'objet les juges et les critiques des décisions politiques qu'ils prennent.

Voici ma question: ne serait-il pas plus convenable d'inviter le procureur général au Parlement et de recommander qu'un comité parlementaire spécial soit formé tous les quatre ans, par décision consensuelle, afin de traiter de ces questions, plutôt que de détourner les deniers publics vers un corps administratif au sein duquel le gouvernement fédéral a le droit de parole, contrairement au Parlement? Il doit y avoir une meilleure façon de régler les cas d'injustice à l'égard des juges que d'entraver l'exercice du

think the PEI decision does. What would be the best model? What would be a better model?

The Acting Chairman: If I understand the question, you are asking the witness if there is an alternative to clause 6 of Bill C-37.

Senator Grafstein: Or do they agree with my assumptions? If they do, is there an alternative?

The Acting Chairman: We are having a great debate. It is interesting, but we need to look at Bill C-37. We have the decision of the Supreme Court. We are stuck with it, even if we do not like it.

Senator Cools: No, we are not stuck with it.

The Acting Chairman: Excuse me. We can discuss this.

Our duty is to legislate, and that is what we have in front of us. Give us your insight, please.

Mr. Ziegel: I think Senator Grafstein has slightly misconstrued the substance and the effect of the Supreme Court's judgment. The Supreme Court has not ruled out the parliamentary role in setting the salaries of federally appointed judges. However, it has done two things which are innovative. First, it has said that in every case, whether dealing with federally or provincially appointed judges, there must be something in the nature of a judicial compensation commission. Hence, it is not sufficient that you have a parliamentary committee because it would not satisfy the requirements of the judgment.

Second, the Supreme Court has said that every aspect of judicial compensation and benefits must first be referred to this committee. Although you have clear parliamentary legislation federally and provincially that states, "Because of fiscal constraints, we are hereby declaring a freeze on the salaries of all federal and provincial employees," that would not satisfy the Supreme Court's judgment requirements. I find that radical. It concerns me greatly because one of the key issues in the cases for the Supreme Court was the effectiveness of precisely such a piece of legislation.

Professor Ratushny refers to the dangers of allowing the executive to set the salary. That was not the key issue for the Supreme Court. It was the key issue in the Alberta case but it was not the issue in the other case. In the other case, the court was concerned with the legitimacy of legislation freezing salaries to periods of financial constraints. The Supreme Court judgment has struck it down and has said that, in every case, the government must first go to this judicial compensation commission, even if it is legislation of a universal character applicable to all federal and provincial employees.

Third — and this is partly responsive to Senator Grafstein's observations — while the Supreme Court appears to allow the executive or the Parliament to have the final say with respect to the disposition of the recommendations, it does not. It says that if the government of the day refuses, for whatever reason, to agree to implement all the recommendations of the judicial compensation committee, that refusal is subject to judicial review.

pouvoir politique, tel que le fait selon moi la décision de l'Île-du-Prince-Édouard. Quel serait le meilleur modèle? Y a-t-il un modèle qui soit meilleur?

Le président suppléant: Si j'ai bien compris la question, vous demandez au témoin s'il existe un autre choix que l'article 6 du projet de loi C-37.

Le sénateur Grafstein: Ils sont peut-être d'accord avec mes hypothèses à moi. Si c'est le cas, existe-t-il un choix?

Le président suppléant: Quel excellent débat! Il est intéressant, mais il faut examiner le projet de loi C-37. Nous avons devant nous la décision de la Cour suprême. Qu'elle nous plaise ou non, elle est là, et il faut l'accepter.

Le sénateur Cools: Non, il n'est pas nécessaire de l'accepter.

Le président suppléant: Pardon. Nous pouvons en discuter.

Notre fonction est de légiférer, et nous avons un projet de loi à examiner. Éclairez-nous, je vous en prie.

M. Ziegel: Je crois que le sénateur Grafstein a légèrement dénaturé la substance et l'effet du jugement de la Cour suprême. La Cour suprême n'a pas retiré au Parlement son rôle dans l'établissement de la rémunération des juges nommés par le gouvernement fédéral. Toutefois, j'y vois deux innovations. Tout d'abord, elle a dit qu'il faut toujours, qu'il s'agisse de la rémunération de juges nommés par le gouvernement fédéral ou par un gouvernement provincial, que soit examinée la rémunération des juges. Par conséquent, l'examen effectué par un comité parlementaire est insuffisant.

De plus, la Cour suprême a statué qu'il faut d'abord renvoyer à l'examen du comité tous les aspects de la rémunération et des avantages des juges. Bien qu'il existe des lois claires tant fédérales que provinciales prévoyant que les salaires de tous les fonctionnaires fédéraux et provinciaux sont bloqués en période de compressions budgétaires, cela ne satisferait pas aux exigences énoncées par la Cour suprême dans son jugement. J'estime que cette position est radicale. Elle me préoccupe beaucoup parce qu'un des principaux enjeux des affaires dont était saisie la Cour suprême était l'efficacité justement d'une pareille loi.

M. Ratushny parle du danger de permettre au pouvoir exécutif de fixer la rémunération. Ce n'était pas un enjeu principal aux yeux de la Cour suprême. Il l'était dans la cause entendue en Alberta, mais pas dans l'autre. Dans la seconde affaire, la cour était préoccupée par la légitimité de lois bloquant les salaires durant des périodes de compressions budgétaires. Le jugement de la Cour suprême a invalidé la loi et a précisé qu'il faut toujours que le gouvernement passe d'abord par une commission d'examen de la rémunération des juges, même si la loi est d'application universelle et qu'elle vise donc tous les fonctionnaires fédéraux et provinciaux.

En troisième lieu — c'est une réponse partielle aux observations du sénateur Grafstein —, bien qu'elle en donne l'impression, la Cour suprême ne donne pas vraiment au pouvoir exécutif ou au Parlement le dernier mot en ce qui concerne la suite donnée aux recommandations. Elle dit que, si le gouvernement du jour refuse de mettre en oeuvre toutes les recommandations faites par le comité d'examen de la

The question is not whether the reasons given by the government are persuasive but, rather, as the Chief Justice put it, whether it accords with basic rationality — whatever that means.

When I alluded in my opening statement to the crop of litigation, I was referring to cases that have arisen since the beginning of the year in which provincial court judges have challenged the reactions of a government to the recommendations of a judicial compensation committee on precisely the type of grounds that the Chief Justice alluded to in his judgment. This troubles me greatly — partly because it enhances the prospects and opportunities of litigation and partly because it allows judges to be judges in their own cause. Even a federally appointed judge sitting on an appeal involving provincially appointed judges must always, at the back of his or her mind, say, "There but for the grace of God go I." Federally appointed judges, like their provincial counterparts, are naturally interested in and concerned about the status of their compensation and other benefits.

Mr. Morton: In the west — and I am sure in Ontario and in Quebec as well — there is an expression, "You do not fix it if it is not broken." While there is plenty of evidence of judicial dissatisfaction with the levels of judges' salaries in Canada, in all the evidence that I have looked at — and I think I have looked at most of the evidence pertaining to Bill C-37 — I have not seen one bit of evidence pertaining to any specific allegation of judicial independence being compromised by any judicial compensation scheme in any province. There is lots of evidence of judges being unhappy with what they are paid and how it is done, but I have not seen a single example where a judge said he or she felt pressured to decide certain cases one way rather than another because of unhappiness.

At the federal level, you have a system now of the triennial judicial council that is struck. It meets once every three years for six months. It does its investigation and gives its report. I do not know why you need to go beyond that and establish a permanent commission with people being paid salaries for four years when they only work nine months out of every one of those four years. They will have staff and they can be asked by the Attorney General to look into other matters pertaining to benefits and pensions. That is what I meant by the creation of new bureaucracy. In terms of a specific solution, I have yet to see a positive case made against the status quo at the federal level.

I cannot resist a comment regarding Senator Gratstein's remarks about us having an English system, not an American system. In the 25 years I have studied the courts and the Constitution in Canada, we have traversed across the spectrum away from the English tradition that informed us for the first 100 years. In my professional opinion, the Supreme Court of Canada is now the most powerful appeal court in the English-speaking democracies — that is, in the common law world — and also the second most powerful political institution in our country, second only to cabinet. The change in its role is

rémunération des juges, quelle qu'en soit la raison, ce refus peut faire l'objet d'un examen judiciaire. La question n'est pas de savoir si les raisons invoquées par le gouvernement sont persuasives mais, plutôt, comme le dit le juge en chef, si sa décision coïncide avec la rationalité fondamentale — peu importe le sens de cette expression.

Quand j'ai mentionné, dans ma déclaration, une foule de litiges, je faisais allusion à des affaires qui ont vu le jour depuis le début de l'année durant laquelle les juges des cours provinciales ont contesté les réactions du gouvernement aux recommandations d'un comité d'examen de la rémunération des juges en invoquant pour motif justement le genre de raisons que mentionne le juge en chef dans sa décision. Cela me trouble énormément — d'une part, parce que cela multiplie les chances et les possibilités de litiges et, d'autre part, parce que cela permet aux juges de s'instituer juges et parties. Même un juge fédéral qui entend un appel interjeté par des juges provinciaux ne pourra s'empêcher de faire le lien avec sa propre situation. Tout comme leurs homologues provinciaux, les juges nommés par le gouvernement fédéral s'intéressent naturellement à leur rémunération et aux autres avantages et sont préoccupés par eux.

M. Morton: Dans l'Ouest — je suis sûr que c'est le cas aussi en Ontario et au Québec —, il existe une expression qui dit qu'il est inutile de réparer ce qui n'est pas brisé. Bien qu'il soit amplement manifeste que la magistrature est insatisfaite du niveau de rémunération des juges au Canada, dans tous les documents que j'ai examinés — et je crois bien avoir examiné à peu près tout ce qui touche au projet de loi C-37 —, je n'ai relevé nulle part d'accusation précise voulant que l'indépendance judiciaire soit compromise dans une province par un régime de rémunération des juges. Beaucoup de faits démontrent que les juges sont insatisfaits de leur rémunération et de la manière dont elle est fixée, mais je ne connais pas de jugement qui, pour cette raison, a été influencé par ce mécontentement.

Il existe maintenant, au niveau fédéral, une commission triennale sur le traitement et les avantages des juges. Elle siège durant six mois tous les trois ans. Elle fait son enquête, puis présente son rapport. Je ne vois pas pourquoi il faut faire davantage et créer une commission permanente dont les membres seraient payés pendant quatre ans pour neuf mois de travail par année. Ils auraient des employés, et le procureur général pourrait leur demander d'examiner d'autres questions relatives aux avantages et aux pensions. Voilà ce que je voulais dire quand je parlais de créer une nouvelle bureaucratie. Pour ce qui est d'une solution précise, je n'ai encore rien entendu qui justifie un changement au niveau fédéral.

Je ne puis m'empêcher de faire un commentaire au sujet de ce qu'a dit le sénateur Grafstein, lorsqu'il a décrit notre système comme étant d'inspiration britannique plutôt qu'américaine. Durant les 25 années où j'ai étudié les tribunaux et la Constitution du Canada, nous nous sommes dirigés tout à fait à l'opposé de l'usage britannique qui nous a servi de modèle durant les 100 premières années. Si vous voulez mon avis professionnel, la Cour suprême du Canada est maintenant le tribunal d'appel le plus puissant de toutes les démocraties de langue anglaise — c'est-à-dire dans le monde du common law — et la deuxième

breathtaking. It is involved, on a regular basis, on matters of partisan controversy, as everyone at this table knows. I do not think it is surprising that there is controversy about it.

I do not think the Chief Justice's recent remarks, complaining about judge bashing or court bashing, are unexpected when the court has undertaken this new role. There are defenders of the court's charter decisions. All of the professors here would probably agree that all you have to do is read the law reviews across the country. The Charter and the Supreme Court are overwhelmingly popular in the law schools. If there were a forum such as your committee that discussed certain decisions on a regular basis, you could get many defenders of the Supreme Court to come in, but you would also get some critics who would be happy to come here and discuss some of the issues that are not being discussed adequately on a public affairs level. You might be able to elevate the debate somewhat and create the dialogue.

I am not a great fan of the *Vriend* decision but the court's repeated use of the terms "joint responsibility" and "dialogue for Canada's ongoing constitutional development" impressed me. I think a committee like this could contribute to that.

The Acting Chairman: Before we continue, I remind Mr. Morton that the minister referred to the fees to be paid to commissioners. Clause 26.1(9), on page 5 of the bill, states:

The members of the Commission and persons carrying out duties under subsection (4) shall be paid

(a) the fees fixed by...

The effect is that they are not employees; it is a daily fee. The French version expresses it far better. It reads, "indemnité quotidienne." It is important that we keep in mind what the minister has said about it. I do not understand that those commissioners will be public employees or public nominees for four years.

Mr. Morton: It says that they may hold a second term.

Senator Nolin: Yes, and from time to time they will be asked by the Governor in Council to examine and to perform the duties that the proposed legislation outlines. I made that point because it is an important one.

Senator Cools: The powers here are pretty total. The minister told us that she only plans to use them on occasion but the powers are here for them to be used all the time. The legislation is concerned about powers, not intentions.

Senator Grafstein: I am interested in the alternate models. I have heard some, but if anyone else wants to comment, it might be interesting.

institution politique canadienne en puissance, devancée seulement par le Conseil des ministres. Le changement survenu dans son rôle est à couper le souffle. Elle est appelée périodiquement à se prononcer sur des questions de controverse partisane, comme vous le savez tous. Il n'est donc pas étonnant que son rôle soit controversé.

Je ne crois pas que les remarques faites récemment par le juge en chef, qui se plaignait du dénigrement dont font l'objet les juges et les tribunaux, étaient imprévisibles étant donné le nouveau rôle des tribunaux. Certains défendent les décisions prises par la cour concernant la Charte. Tous les professeurs ici présents seraient probablement d'accord pour dire que tout ce que vous avez à faire, c'est de lire les rapports d'examen des lois du pays. La Charte et la Cour suprême sont extrêmement populaires dans les écoles de droit. S'il existait une tribune comme votre comité pour débattre périodiquement de certaines décisions, bon nombre se porteraient à la défense de la Cour suprême, mais certains pourfendeurs se présenteraient volontiers pour discuter de certaines questions qui ne sont pas débattues à fond dans l'arène publique. Il se pourrait que vous ayez à attiser le débat quelque peu et à amorcer le dialogue.

Je ne suis pas un grand admirateur de la décision rendue dans l'affaire *Vriend*, mais l'utilisation répétée par le tribunal des expressions comme responsabilité conjointe et dialogue pour un développement constitutionnel permanent au Canada m'ont impressionné. Je pense qu'un comité comme celui-ci pourrait y contribuer.

Le président: Avant de continuer, je rappelle à M. Morton que la ministre a fait allusion à la rémunération des commissaires. Voici le texte du paragraphe 26.1(9) à la page 5 du projet de loi:

Les commissaires ont droit à une indemnité quotidienne [...] Les anciens commissaires qui continuent d'exercer leurs fonctions au titre du paragraphe (4) y ont également droit.

Il en résulte qu'ils ne sont pas des employés; il s'agit d'une indemnité quotidienne. La version française est beaucoup plus claire. Il y est question d'"indemnité quotidienne". Il est important de ne pas oublier ce que la ministre a dit à ce sujet. Je crois comprendre que ces commissaires ne seraient pas des fonctionnaires ni ne seraient nommés à des charges publiques pour quatre ans.

M. Morton: On y dit que le mandat est renouvelable une fois.

Le sénateur Nolin: Oui, et de temps à autre le gouverneur en conseil leur demandera d'examiner la rémunération et d'exercer les fonctions précisées dans la mesure législative proposée. Je le dis dit parce que c'est très important.

Le sénateur Cools: Les pouvoirs sont assez absolus. La ministre nous a dit qu'elle n'a l'intention d'y recourir qu'à l'occasion mais qu'elle peut le faire en tout temps. Cette mesure législative a trait à des pouvoirs non à des intentions.

Le sénateur Grafstein: Je m'intéresse aux modèles de recharge. J'ai entendu parler de certains de ces modèles, mais si quelqu'un d'autre veut en parler ça pourrait être intéressant.

Mr. Ratushny: The acting chairman said that it is probably a per diem payment which is based on the number of days they actually work and that time would usually occur prior to the report.

I should like to respond to Senator Grafstein's point. I do not see this as Parliament abandoning its role here.

Dr. Ziegel pointed out that Parliament continues to play its role and parliamentary committees do continue to play their roles. I do not know why you would not want the help of the commission. Would it not be helpful to have this comprehensive study and ongoing monitoring and provision of information that will help to establish appropriate salaries and justify them on some sort of rationale basis? It seems to me that this is an additional element that will help Parliament do its work.

Senator Grafstein: I just look at proposed section 26 in response to that. While it appears to be recommendatory, it really is almost absolute in the sense that it says the commission shall make a report, the minister shall respond to recommendations. This summer we have seen a legitimate debate over the administrative decision dealing with the pay equity issue. Politically the government is in a horrendous position. If that decision is taken almost as writ, although it is just in effect a recommendatory decision, I believe that politically for a government to refuse to in effect accept the recommendations of such a commission would put it in an unbelievably difficult position. This is not advisory. I would have no problem if this were advisory. I would have no problem if in fact the cut of it is advisory, but substantively, if I could say, it is mandatory.

Mr. Ziegel: I hope you are wrong.

Senator Grafstein: I hope I am wrong, too.

Mr. Ziegel: The precedents do not support you, because British Columbia already had a system similar to the one recommended in the Supreme Court's judgment. It had a judicial compensation commission and two years ago the commission recommended a very substantial increase in the salaries of provincial court judges so as to bring them closer to the salaries paid to the federally appointed judges. The B.C. government refused to implement the recommendations on the advice of another committee because they felt that this would totally distort the salary structure for senior employees in the public service. The decision was challenged in court. The Chief Justice of B.C. upheld the decision of the British Columbia government and said that it fell comfortably within the scope of the legislation establishing the commission. It was then taken to the B.C. Court of Appeal, which rendered its judgment earlier this year. The B.C. Court of Appeal was in dreadful difficulty because they had obviously read their constitutional history and kept referring to the deference that the courts must pay to the legislature and the executive in fiscal matters. They felt, astonishingly, that their only quarrel was with the fact that the B.C. government apparently had failed to respond to what was really a very minor aspect of the judicial compensation commission's recommendations. The Court of Appeal felt that the whole matter should be referred back to the B.C. government for further consideration, which I find quite

M. Ratushny: Le président suppléant a dit qu'il s'agit probablement d'une indemnité quotidienne qui se fonde sur le nombre de jours où ils ont bel et bien travaillé, habituellement avant la présentation du rapport.

J'aimerais répondre au point soulevé par le sénateur Grafstein. Je ne vois pas cela comme un abandon de son rôle par le Parlement.

M. Ziegel a fait remarquer que le Parlement continue à jouer son rôle tout comme les comités parlementaires. Je ne vois pas pourquoi vous ne voudriez pas aider la commission. Ne serait-il pas utile d'avoir cette étude exhaustive, cette surveillance permanente et la diffusion de l'information qui aideront à fixer les salaires requis et à les justifier de façon raisonnée? Il me semble qu'il s'agit là d'un nouvel élément qui aidera le Parlement à accomplir son travail.

Le sénateur Grafstein: Je regarde simplement l'article 26 en réponse à cela. Alors qu'on a l'impression qu'il s'agit de recommandations, la commission remet un rapport et le ministre y donne suite. Nous avons assisté cet été à un débat légitime au sujet de la décision administrative portant sur l'équité salariale. Politiquement, le gouvernement se trouve dans une affreuse position. Si cette décision est prise presque comme un ordre, même si la commission ne fait que des recommandations, je crois que, politiquement, un gouvernement qui refuserait d'accepter les recommandations d'une commission de ce genre se placerait dans une position incroyablement difficile. Il ne s'agit pas d'un organisme consultatif. Je n'aurais aucun problème si c'était le cas.

M. Ziegel: J'espère que vous vous trompez.

Le sénateur Grafstein: Je l'espère moi aussi.

M. Ziegel: La jurisprudence ne vous donne pas raison, étant donné que la Colombie-Britannique disposait déjà d'un système semblable à celui qui est recommandé dans le jugement de la Cour suprême. Elle avait une commission d'examen de la rémunération qui a recommandé il y a deux ans une importante majoration des traitements des juges des cours provinciales afin de les rapprocher de ceux des juges nommés par le gouvernement fédéral. Le gouvernement de la Colombie-Britannique a refusé de donner suite aux recommandations de la commission sur l'avis d'un autre comité qui estimait que cela fausserait complètement la structure des traitements des fonctionnaires ayant de l'ancienneté. La décision a été contestée devant les tribunaux. Le juge en chef de la Colombie-Britannique a maintenu la décision du gouvernement et a déclaré qu'il n'y avait pas de doute qu'elle cadrait largement avec la mesure législative portant création de la commission. La cause a été portée devant la Cour d'appel de la Colombie-Britannique qui a rendu son jugement plus tôt cette année. Celle-ci s'est retrouvée dans une situation terrible parce qu'elle avait de toute évidence lu son histoire constitutionnelle et n'a pas cessé de faire allusion au respect que les tribunaux doivent à la législature et au pouvoir exécutif en matière de questions financières. Elle a estimé, pour étonnant que cela paraisse, que la seule contre laquelle elle avait quelque chose à redire était le fait que le gouvernement de la Colombie-Britannique n'ait

extraordinary. This explains why I personally am very much concerned. I do not question the total good faith of the Supreme Court, but in my respectful view they have not thought through the implications of their decision and the fact that not only was it distorting the important relationship between Parliament, the executive and the judiciary with respect to question of judicial compensation, but also the formula they have established is calculated to increase rather than reduce the amount of litigation. I would be very disturbed to think that Senator Grafstein is right in thinking that hereafter the legislature will be so intimidated by the threat of litigation that they will endorse the recommendations of the committees regardless of whether they felt they were consistent with the overall fiscal policy of the government of the day.

Senator Cools: This is extremely excellent testimony, especially since so much of it supports my speech last night. I feel very vindicated.

I should like to urge upon the chairman, indeed the committee as a whole, continued discussion, particularly on the issues that these three witnesses have raised. I would also like to urge upon the committee the consideration of the issues raised by Senator Grafstein, which perhaps the Senate as a whole should be considering — the creation of a committee of the Senate, it being the upper chamber, to look at these sorts of issues. Perhaps as the dialogue on this committee continues, such a recommendation might emerge from our committee. We are not at the report stage yet, but I am just outlining some thoughts as they came to me based on the testimony that was put to us before today.

Mr. Ratushny raised a few issues — and I understand the other two witnesses — which cause me a few problems. He basically refers to these commissions — and just let me make it quite clear, I was quite happy with the old triennial system. As the maxim goes, if it ain't broke, don't fix it. The proposals that Dr. Ratushny make essentially are that Parliament should be getting the assistance of these commissions and, as he talked about the removal process in the judicial council, that Parliament should be happy to be receiving the assistance of these commissions. My understanding of the history of the judicial council and of these commissions is that these commissions are intended to assist the ministers. In other words, they are intended to assist the ministers, not Parliament. They are not supposed to encroach on Parliament.

You cited the *Landreville* case. Sad to say, Judge Rand's report in the *Landreville* case was not his finest hour and it was not his finest piece of work. It is quite an old piece of work.

My understanding is that the whole process is intended to assist a minister so that a minister will not face a vote of non-confidence on the question of a removal of a judge and that the council was based on an old concept that a Minister of Justice or the Lord Chancellor or whoever could appoint another judge to examine the matter. The intention of the process that eventually went to the

apparement pas donné suite à ce qui était vraiment un aspect très mineur des recommandations de la Commission d'examen de la rémunération des juges. La Cour d'appel était d'avis que toute la question devait être renvoyée au gouvernement de la Colombie-Britannique pour qu'il l'examine de nouveau, ce que je trouve assez extraordinaire. Cela explique pourquoi je suis très inquiet. Je ne mets pas en doute la bonne foi de la Cour suprême, mais je tiens à dire respectueusement qu'elle n'a pas examiné par le menu les répercussions de sa décision et que non seulement elle avait déformé le lien important qui existe entre le Parlement, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire en ce qui concerne la question de la rémunération des juges, mais que la formule qu'elle a établie risque d'accroître et non de réduire le nombre de litiges. Je serais très troublé de penser que le sénateur Grafstein a raison de croire que, à l'avenir, les législatures seront à ce point intimidées par la menace de poursuites qu'elles accepteront les recommandations des comités sans se demander si elles cadrent avec la politique financière du gouvernement au pouvoir.

Le sénateur Cools: Voilà un remarquable témoignage, surtout qu'une grande partie de celui-ci renforce mon discours d'hier soir. Je me sens très justifiée.

J'aimerais exhorte le président, le comité au complet en fait, à poursuivre la discussion, surtout sur les questions que ces trois témoins ont soulevées. J'aimerais aussi inciter fortement le comité — et le Sénat au complet — à se pencher sur la question soulevée par le sénateur Grafstein. Je veux parler de création d'un comité du Sénat, le Sénat étant la Chambre haute, qui serait chargé d'examiner les questions de ce genre. Qui sait notre comité fera peut-être une recommandation de ce genre. Nous n'en sommes pas encore à l'étape du rapport, mais je vous fais tout simplement part de certaines idées qui me sont inspirées par les témoignages que nous avons entendus aujourd'hui.

M. Ratushny a soulevé quelques questions — et je crois comprendre que les deux autres témoins — qui me causent certains problèmes. Il a fait allusion à ces commissions — et laissez-moi vous dire clairement que je n'avais pas grand-chose à redire des anciennes commissions triennales. Comme le dit la maxime, pourquoi déranger le chien qui dort. Ce qu'a essentiellement proposé M. Ratushny c'est que le Parlement devrait obtenir l'aide de ces commissions et, en ce qui concerne le processus de révocation dont dispose le Conseil de la magistrature, que le Parlement devrait être heureux d'avoir l'aide de ces commissions. Si je comprends bien, le Conseil de la magistrature et ces commissions ont été mises en place pour prêter leur assistance aux ministres. En d'autres mots, ces organismes sont là pour aider les ministres et non le Parlement. Elles ne sont pas censées empiéter sur le Parlement.

Vous avez cité l'affaire *Landreville*. C'est triste à dire, mais le rapport du juge Rand dans l'affaire *Landreville* n'est pas ce qu'il a fait de mieux. Cela remonte à assez loin.

Je crois comprendre que tout le processus vise à aider le ministre afin qu'il n'ait pas à faire face à un vote de blâme sur la question de la révocation d'un juge et que la création du conseil reposait sur le vieux principe voulant qu'un ministre de la Justice ou qu'un Lord chancelier ou qui que soit d'autre pouvait nommer un autre juge pour étudier la question. Le but du processus qui a

judicial council was that it was never intended to limit any individual member of Parliament's ability to move a motion at any given moment. That was my understanding of that. Think about that for a moment. That is one question.

Second, another consideration of the cause for removal by Parliament — and it relates again to the question of the judicial council — is that the cabinet has always had the power to remove judges. The cabinet still has powers to remove. The reason that "but may be removed" is in the Constitution Act is to give that judge a recourse to Parliament. That is my understanding.

The major point that I am making is that these creations, both the judicial council and these commissions, assist ministers of the Crown; but Parliament maintains its own sovereign powers because if it is not the case then the justification, as the Judges' Act was amended 25 years and 20 years ago, to induce those elements was false.

The Acting Chairman: Senator Cools, I think that question is very important but not now, not here.

Mr. Ratushny: I did not respond very quickly.

Senator Cools: I would be happy to move on, but Senator Grafstein has raised an extremely brilliant point. It is so rare that in Parliament we are discussing Parliament's own powers in respect of judges. It is very rare that Parliament has any discussion or debate in respect of its powers regarding judges. So I have been welcoming this moment with some relish. Perhaps the Chairman does not want it, but to my mind the evening is young.

Mr. Ratushny: According to section 99 of the Constitution Act, a judge may be removed on addresses of both Houses of Parliament. There is nothing to prevent a motion for removal being introduced by a member of Parliament. I agree with you on that. It is not necessary that you go through the other stages.

However, it would be extraordinarily unusual to try to do that today without having a preliminary investigation as to what actually occurred. It would be viewed as foolhardy to do it, but I think the power still exists because it is in the Constitution. That is the first point.

Senator Beaudoin: It is Parliament, not cabinet.

Senator Cools: That is my point. He has just agreed with me that it is Parliament's investigation, not cabinet's.

Mr. Ratushny: You mentioned *Landreville* and it not being Rand's finest hour. I agree with you. That is the reason the council was set up — because the process was so flawed. That is the whole purpose of establishing a judicial council process. It is true that the council does make the recommendation to the Minister of Justice who would then make the motion to Parliament. You suggest that cabinet can remove a judge directly. I am afraid I have no authority for that.

finalement mené à la création du conseil de la magistrature était que l'intention n'avait jamais été d'empêcher quelque député de présenter une motion à tout moment. C'est ainsi que je comprends les choses. Réfléchissez-y un instant. C'est ma première question.

Deuxièmement, un autre élément qui entre en ligne de compte dans le cas d'une révocation par le Parlement — et cela a encore rapport avec la question du conseil de la magistrature — c'est que le Cabinet a toujours eu le pouvoir de démettre les juges de leurs fonctions. Il détient toujours ce pouvoir. Si la loi constitutionnelle dit expressément que les juges peuvent être révoqués c'est qu'elle veut leur donner un recours devant le Parlement. C'est ce que je comprends.

Ce que je veux surtout dire c'est que tant le conseil de la magistrature et que ces commissions prêtent main forte aux ministres de la Couronne, mais que le Parlement conserve ses pouvoirs souverains. Si ce n'est pas le cas, alors les motifs invoqués pour créer ces organismes, alors que la Loi sur les juges a été modifiée il y a une vingtaine d'années, étaient faux.

Le président suppléant: Sénateur Cools, je crois qu'il s'agit là d'une question très importante, mais le moment n'est pas opportun.

M. Ratushny: Je n'ai pas répondu très rapidement.

Le sénateur Cools: Je serais heureuse de continuer, mais le sénateur Grafstein a soulevé un excellent point. Il est tellement rare que le Parlement discute des ses propres pouvoirs en ce qui a trait aux juges. Je me réjouis donc de ce moment qui nous est offert. Il se peut que le président ne soit pas d'accord, mais j'estime que nous avons encore beaucoup de temps.

M. Ratushny: D'après l'article 99 de la Loi constitutionnelle, un juge peut être révoqué sur une adresse des deux Chambres du Parlement. Rien ne peut empêcher un député de présenter une motion de révocation. Je suis d'accord avec vous sur ce point. Il n'est pas nécessaire de passer par d'autres étapes.

Cependant, il serait extraordinairement inusité de tenter cela de nos jours sans d'abord procéder à une enquête des faits. Ce serait considéré comme témoinaire, mais il me semble que c'est encore possible puisque la Loi constitutionnelle le permet. Voilà pour la première question.

Le sénateur Beaudoin: C'est le Parlement, pas le cabinet.

Le sénateur Cools: C'est justement ce que je dis. Il vient de convenir avec moi que c'est une enquête du Parlement et non pas du cabinet.

Mr. Ratushny: Vous avez parlé de l'affaire *Landreville* et mentionné que le juge Rand a connu de meilleurs jours. J'en conviens avec vous. C'est pourquoi le conseil a été mis sur pied — parce que le processus était tellement défectueux. C'est justement le but du conseil judiciaire. Il est vrai que le conseil doit faire une recommandation au ministre de la Justice, qui à son tour présente une motion au Parlement. Vous semblez dire que le cabinet peut directement révoquer un juge. Je crains bien ne pas en avoir le pouvoir.

The Acting Chairman: That is exactly why I have interjected. Bill C-37 does not contemplate that at all. It is a very interesting subject, but I said at the beginning of the afternoon that we would concentrate on Bill C-37.

Senator Cools: Fine. He raised it. Could I ask my question then? Incidentally, Bill C-37 is amending the Judges Act.

The Acting Chairman: It does not mean that we can discuss the entire Judges Act. We have to restrict our comments and questions to what we have in front of us. We have not been mandated by the Senate to study the Judges Act. Our committee has Bill C-37 in front of it. That is why I am making that comment.

Senator Cools: Thank you.

Last night, in my remarks, I tried to address the issues of Parliament's sovereignty and Parliament's financing of government actions. I made the point that the judges were deemed to be a very special group of people in need of the protection of Parliament. For those reasons, the Parliament of Canada and, pre-1867, the Parliaments at least of the united provinces of Canada, Upper Canada and Lower Canada, adopted the system of what we call, in parliamentary parlance, statutory charge versus the annual estimates.

Are you familiar with the process of the financial processes of Parliament?

Mr. Ratushny: I am more or less familiar.

Senator Cools: I made the point that the statutory charge clause in the Judges Act, section 53, was originally intended to draw down on the Consolidated Revenue Fund to pay for the salaries of judges. I also made the point that, previous to the creation in 1906 of the Judges Act, quite often individual judges or clusters of judges had their salaries decided by individual statute. Many acts would come before Parliament.

In 1906, we decided to settle the question. A particular clause in the Judges Act legislated that the salaries of the judges shall be drawn against the Consolidated Revenue Fund. That particular clause in today's Judges Act reads quite differently from how it was first created in 1906. It has been expanded to include many other salaries other than those of judges, and so section 53.1 of the act now reads as it does.

I wonder if Dr. Ratushny has any comments on the persistent and continuous swelling of section 53.1 of the act to accommodate many other salaries and many other payments other than what were originally intended by Parliament. Parliament's traditional manner of funding bureaucracies and staffs and all these other issues is the annual Estimates and I have before me a former chairman of the National Finance Committee of the Senate.

Does Dr. Ratushny have any comment?

Mr. Ratushny: When I said "more or less," that is the "less" part. I am sorry I cannot help you. I do not know those developments.

Le président suppléant: C'est justement pourquoi je suis intervenu. Le projet de loi C-37 ne parle absolument pas de cela. C'est un sujet très intéressant, mais j'ai bien dit au début de l'après-midi que nous allions nous concentrer sur le projet de loi C-37.

Le sénateur Cools: D'accord. C'est lui qui a soulevé la question. Est-ce que je peux poser ma question maintenant? Soit dit en passant, le projet de loi C-37 modifie la Loi sur les juges.

Le président suppléant: Ça ne veut pas dire qu'on peut discuter de la Loi sur les juges dans son ensemble. Nous devons limiter nos commentaires et nos questions à l'objet de notre discussion. Le Sénat ne nous a pas mandatés pour examiner la Loi sur les juges. Notre comité doit discuter du projet de loi C-37. C'est pourquoi je fais ce commentaire.

Le sénateur Cools: Merci.

Hier soir, dans mes remarques, j'ai parlé de la souveraineté du Parlement et du financement par le Parlement des mesures que prend le gouvernement. J'ai souligné que les juges sont censés former un groupe très spécial qui a besoin de la protection du Parlement. Pour ces raisons, le Parlement du Canada et, avant 1867, les parlements des provinces unies du Canada, du Haut-Canada et du Bas-Canada, ont adopté ce que nous appelons en termes parlementaires le système des crédits législatifs plutôt que celui des prévisions budgétaires annuelles.

Connaissez-vous un peu les mécanismes financiers du Parlement?

M. Ratushny: Plus ou moins.

Le sénateur Cools: J'ai indiqué que l'article 53 de la Loi sur les juges visait à l'origine à ce que le traitement des juges soit tiré sur les fonds du Trésor. J'ai aussi signalé que, avant l'entrée en vigueur de la Loi sur les juges en 1906, il arrivait souvent que le salaire d'un juge ou d'un groupe de juges soit fixé par une loi. Ainsi, beaucoup de lois étaient présentées au Parlement.

En 1906, on a décidé de régler la question une fois pour toutes. Une disposition de la Loi sur les juges a donc stipulé que le traitement des juges serait payé sur le Trésor. Cette disposition particulière de la loi est aujourd'hui tout à fait différente de ce qu'elle était en 1906. Elle a été modifiée pour englober les salaires de bien d'autres personnes que les juges, comme l'indique l'article 53.1 de la loi en vigueur.

Je me demande si M. Ratushny a des commentaires à formuler sur le gonflement continual de l'article 53.1 de la loi, qui englobe désormais bien d'autres traitements et paiements que ceux que visait à l'origine le Parlement. Normalement, le Parlement prévoit dans son budget des dépenses le financement de l'administration, la rémunération du personnel et toutes les autres dépenses, et j'ai devant moi un ancien président du comité national des finances du Sénat.

Est-ce que M. Ratushny a des commentaires?

M. Ratushny: Quand j'ai dit «plus ou moins», c'était plutôt «moins» que «plus». Je suis désolé mais je ne peux pas vous aider. Je ne suis pas au courant de ces changements.

The Acting Chairman: I am sure we can put that question to other witnesses.

Senator Lewis: Bill C-37 has been referred to us for our study and our report. We can presumably suggest amendments, or we can approve the bill as is.

On one hand, we have the Scott report and we have the minister who says that the bill was drafted following those suggestions. Then we have the judgment, which is now the law, of the Chief Justice and the Supreme Court of Canada. In that judgment, certain criteria were laid down.

What is your opinion as far as the bill is concerned? Does the bill, as drafted, meet the principles set down in those criteria? In other words, does it comply with the criteria and are we stuck with that?

Mr. Ziegel: I guess where angels fear to tread, I will try to offer an off-hand response. I have looked quickly at the provisions of proposed section 26(1), which deals with the composition of the review commission. I have also looked at the language of proposed section 26, which deals with the disposition of the commission's recommendations.

As far as the composition is concerned, it seems to me that it clearly satisfies the court's judgment. The court indicates that the commission had to be independent, effective and objective. The commission will be independent to the extent that they will reflect the two parties in interest. The two other commissioners will select an independent chair. The commission is entitled to establish its own criteria with respect to its mandate and how they will satisfy that mandate. As far as objectivity is concerned, there are no restrictions on the types of recommendations that they can make. Therefore, I am satisfied that the courts' criteria will be satisfied.

With respect to the disposition, as I indicated, the court did not go very far, although they said a number of things. They said, first, that once the commission has reported, the government cannot simply ignore its recommendations, which has happened in the past. It must respond; and it must respond in a reasonable period of time. Clause 26 provides precisely for this. It requires the government to refer the committee's report within a period of 10 days, I believe, if government is sitting. It requires the government to refer the report to a committee of the house. A committee of the house can conduct its own inquiries. It also requires the government to give a firm response to the recommendations within, I think it is six months. My recollection is that the Supreme Court said the government's response must be made within a reasonable period of time. I suppose it is debatable whether six months is too long or not long enough. Given the fact that it is the Government of Canada and the fact that the government has lots of other responsibilities, I am willing to assume, without expressing a final opinion, that the court will not find that six months is too long. The critical feature, as I indicated, is not so much the length of time but what happens if the federal government decides that the commission's recommendations are so generous, so rich, that they will upset the balance between

Le président suppléant: Je suis sûr qu'on peut poser la question à d'autres témoins.

Le sénateur Lewis: Le projet de loi C-37 nous a été renvoyé pour que nous l'examinions et en faisions rapport. Nous pouvons en principe y proposer des amendements, ou encore l'approuver tel quel.

D'un côté nous avons le rapport de la commission Scott et le ministre qui affirme que le projet de loi a été rédigé d'après les propositions que contient ce rapport. Et puis il y a le jugement, qui a maintenant force de loi, du juge en chef et de la Cour suprême du Canada. Le jugement qui a été rendu énonçait certains critères.

Quelle est votre opinion au sujet du projet de loi? Dans sa forme actuelle, est-ce qu'il adhère aux principes établis par ces critères? Autrement dit, est-ce qu'il répond aux critères et devons-nous en rester là?

M. Ziegel: Bien que je ne sois pas expert en la matière, je vais tenter de vous répondre. J'ai jeté un rapide coup d'œil aux dispositions qui sont proposées à l'article 26.1, à propos de la composition de la commission d'examen. J'ai aussi examiné la formulation de l'article 26, qui porte sur le traitement des recommandations de la commission.

Pour ce qui est de la composition de la commission, elle me semble tout à fait satisfaire aux exigences de la cour. La cour a déclaré que la commission doit être indépendante, efficace et objective. La commission sera indépendante dans la mesure où elle défendra les intérêts des deux parties. Les deux autres commissaires désigneront un président indépendant. La commission est habilitée à fixer ses propres critères en ce qui concerne son mandat et la manière dont elle s'acquittera de ce mandat. Pour ce qui est de l'objectivité, aucune restriction ne limite le genre de recommandation que peut faire la commission. Je suis donc convaincu que les critères de la cour seront respectés.

Pour ce qui est de l'autre disposition, comme je l'ai dit, la cour ne s'est pas aventurée très loin, bien qu'elle ait dit plusieurs choses. Tout d'abord, elle a déclaré qu'une fois que la commission a déposé son rapport, le gouvernement ne peut pas tout simplement en ignorer les recommandations, comme c'est déjà arrivé dans le passé. Il doit réagir, et ce dans un délai raisonnable. C'est exactement ce dont traite l'article 26. Il oblige le gouvernement à déposer le rapport du comité dans les 10 jours, je crois, lorsque le gouvernement siège. Il exige que le gouvernement défère le rapport à un comité de la Chambre. Un comité de la Chambre peut mener ses propres enquêtes. L'article 26 oblige en outre le gouvernement à donner suite aux recommandations contenues dans le rapport dans, je crois, les six mois. Si je me souviens bien, la Cour suprême a dit que la réponse du gouvernement doit être donnée dans un délai raisonnable. La question de savoir si un délai de six mois est trop long ou trop court est discutable j'imagine. Étant donné qu'il s'agit du gouvernement du Canada et que celui-ci a bien d'autres chats à fouetter, je peux supposer, sans que ce soit une opinion définitive, que la cour ne trouvera pas que six mois c'est trop. Le plus important, comme je l'ai dit, n'est pas tant la longueur du délai que ce qui peut arriver si le gouvernement décide que les

judges' salaries and the salaries paid to other senior officials of the federal government.

Senators should know that other jurisdictions, such as the United Kingdom and Australia, have also established bodies to consider the salaries of judges. However, those committees or commissions also deal with the salaries of senior officials, such as deputy ministers, so as not to create invidious distinctions between the salaries paid to one level of senior officials and those paid to others. We already have litigation wherein the governments contend that the recommendations of the commission are simply too rich; that they are out of touch with the realities of political life. It is argued that the commission is only focusing on what they deem to be fair for judges, that they do not have the responsibilities of government to maintain equity between the various levels of senior officials. Indeed, I would argue that that may be the case between the salaries paid to senior officials and those paid to junior employees of federal and provincial governments. In a sense, this is where I see the future debate taking place.

I sincerely hope that the Supreme Court will send a strong message to lower court judges, saying, "You have misconstrued our judgment. We did not invite reopening and second-guessing the decisions of government." As long as those decisions are not plainly capricious or arbitrary, they are to be respected because it is those governments that are responsible for public expenditure and the administration of the public purse. I hope that answers your questions.

Mr. Ratushny: I think I understood Professor Morton, as well as Senator Cools, to say that they had no problem with the triennial commission and the manner in which it was done in the past. I hold no great brief for a permanent commission. I imagine that it is expected to provide some continuity. There may be viewed some marginal improvement. I do not see it as being crucial, but I do see a commission being crucial. I think we have to put this in historical context. I have not researched this, but my recollection is that the commissions were first established at a time when a raise in judicial salaries was solely in the hands of Parliament. There was a period of considerable inflation and times when public service salaries were rising and other salaries were rising, but no one was too concerned about judges' salaries. The Minister of Justice tried to get the caucus interested, perhaps. However, the fact is that if you are looking at a member of Parliament, what great motivation is there for a member of Parliament to take the initiative to push the cause of raising judges' salaries? What political motivation is there to do that? It just does not exist. In fairness, you have to have a commission for that purpose.

I recollect that, in the past, judges have always pointed to the salaries of senior public servants in making their case to these triennial commissions. The judges said, "This is where we were before in relation to them and look how much they have moved

recommandations de la commission sont si généreuses, si prodigues qu'elles pourraient perturber l'équilibre entre le traitement des juges et celui qui est versé à d'autres hauts gestionnaires du gouvernement fédéral.

Les sénateurs devraient savoir que d'autres gouvernements, comme ceux du Royaume-Uni et de l'Australie, ont aussi chargé des organes d'examiner la question du traitement des juges. Par contre, ces comités ou commissions examinent aussi les salaires de hauts fonctionnaires, comme les sous-ministres, pour ne pas risquer de créer de distinctions injustes entre les salaires des uns et des autres. La générosité des recommandations de la commission est déjà la cause de litiges entre les gouvernements; on prétend qu'elles ne correspondent pas aux réalités de la vie politique. On soutient que la commission ne s'intéresse qu'à ce qu'elle estime équitable pour les juges, qu'elle ne se préoccupe pas, comme le gouvernement, de maintenir l'équité entre les divers niveaux de la haute gestion. De fait, je dirais que ce peut être le cas entre les salaires versés aux hauts fonctionnaires et ceux que reçoivent les employés de niveau inférieur dans les administrations publiques fédérales et provinciales. Dans un sens, c'est à mon avis là-dessus que portera le débat futur.

J'espère sincèrement que la Cour suprême enverra un message clair aux juges des cours inférieures, pour leur dire «vous avez dénaturé le sens de notre jugement. Nous n'avons invité personne à revenir sur les décisions du gouvernement ni à lui prêter des intentions». Tant que ces décisions ne sont pas clairement fantastiques ou arbitraires, elles doivent être respectées parce qu'elles émanent d'autorités qui sont responsables des dépenses publiques et de la gestion du trésor public. J'espère que ceci répond à vos questions.

M. Ratushny: Si j'ai bien compris, M. Morton et le sénateur Cools ont dit qu'ils n'avaient rien à redire au sujet de la commission triennale et de la façon dont se faisaient les choses auparavant. Je ne suis pas très enthousiaste à l'idée d'une commission permanente. Je présume qu'on espère ainsi instaurer un peu de continuité. On peut sûrement envisager quelques améliorations marginales. À mon avis, ce n'est pas cela qui est essentiel, mais j'estime essentiel d'avoir une commission. Je crois que nous devons tenir compte du contexte historique. Je n'ai pas fait de recherche mais, si je me rappelle bien, les premières commissions ont été créées à l'époque où l'augmentation de la rémunération des juges relevait entièrement du Parlement. Il y a eu une période de forte inflation, où les salaires, à la fonction publique et ailleurs, ont augmenté, mais personne ne s'est trop préoccupé des salaires des juges, sauf peut-être le ministre de la Justice qui a tenté d'intéresser le caucus à la question. Quoi qu'il en soit, le fait est qu'on peut se demander ce qui pourrait vraiment motiver les députés à plaider en faveur d'une hausse de la rémunération des juges? Quelle motivation y a-t-il sur le plan politique? Absolument aucune. Pour être juste, il faut donc une commission qui s'en charge.

Autant que je sache, les juges se sont toujours appuyés sur les salaires des hauts fonctionnaires pour faire valoir leur cause auprès des commissions triennales. Ils ont démontré, en faisant une comparaison entre les salaires des deux groupes, que ceux des

ahead by way of annual increments. In fairness, we should keep that historical relationship. That is where we should be."

Without some sort of commission, there will be a great disinclination on the part of members of Parliament to be too concerned about raising judicial salaries.

Senator Lewis: I sense that you have some dissatisfaction with the bill. I am wondering if can you help us by making suggestions as to how it could be amended.

Mr. Morton: First, I second everything Professor Ziegel has said.

Second, I should like to ask my two colleagues, in case I am wrong here, is there anything in the majority judgment in the provincial judges reference that specifically addresses section 96 superior court judges?

Mr. Ratushny: No.

Mr. Ziegel: There is, by inference.

Mr. Morton: My point is the following: The Minister of Justice, who was just here, responded to a question concerning sexual orientation and different sections of the Income Tax Act. She said very specifically that their policy is to proceed on a step-by-step, case-by-case basis. If they apply that standard to the instant case and instant legislation, there is no need to do anything. As you said, Parliament is not stuck with it in any definitive sense on the Justice Minister's own logic that this applied exclusively to provincial court judges and not to superior court judges. By her own logic, there is nothing compelling to proceed with a new commission in response to the Supreme Court's decision.

As Justice La Forest said, given the dubious character of some of the reasoning, I think it would send a healthy message to the Supreme Court, as part of the dialogue that the court has invited, that there is some serious disagreement on this in these chambers of Parliament with the court's reasoning.

Mr. Ziegel: I think this is important. In my view, Professor Morton has misread clause 26. That provision does not grant tenure in perpetuity to the members of the commission. As I read it, in the initial round, it only gives them a four-year term of appointment, which is quite common for these types of commissions. As to why the legislation is structured the way it is, I think it is in response to the Supreme Court's judgment that all issues involving judicial compensation and benefit must first come before the commission. I assume the drafters anticipated that, during the period of appointment of these commissioners, a variety of issues, which previously might have been settled outside the commission, would have to be brought before them.

Personally, I have no difficulties. I want to make this clear. I am not troubled at all by the fact that you have a new commission. It does not matter to me terribly what you call it, whether you call it permanent or non-permanent. As I say, I am concerned with an

hauts fonctionnaires avaient progressé à la faveur des augmentations annuelles et que, par souci d'impartialité, il faudrait augmenter leur rémunération pour maintenir la comparaison.

Sans une commission quelconque, les députés ne seront absolument pas portés à se préoccuper d'augmenter la rémunération des juges.

Le sénateur Lewis: On dirait que vous n'êtes pas très enthousiasmé par le projet de loi. Peut-être pouvez-vous nous aider en suggérant des amendements à y apporter?

M. Morton: Premièrement, j'appuie tout ce que M. Ziegel a dit.

Deuxièmement, j'aimerais demander à mes deux collègues, au cas où je me tromperais, s'il y a quoi que ce soit dans le jugement rendu à la majorité à propos du renvoi des juges provinciaux qui porte précisément sur les juges de la Cour supérieure visés par l'article 96?

Mr. Ratushny: Non.

M. Ziegel: Oui, indirectement.

M. Morton: Là où je veux en venir, c'est que la ministre de la Justice, qui était ici il y a un moment, répondait à une question à propos de l'orientation sexuelle et de divers articles de la Loi de l'impôt sur le revenu. Elle a dit très précisément que la politique en vigueur est de procéder point par point, cas par cas. Si cette norme est appliquée au cas et au projet de loi qui nous occupent, il n'y a pas lieu de faire quoi que ce soit. Comme vous l'avez dit, ce n'est pas définitif, si l'on se fie au raisonnement de la ministre de la Justice qui a dit que ça ne concernait que les juges des cours provinciales et non pas les juges des tribunaux supérieurs. Selon son raisonnement, rien dans la décision de la Cour suprême n'exige la création d'une nouvelle commission.

Comme l'a dit le juge LaForest, étant donné le caractère douteux de certains éléments du raisonnement, il serait bon que la Cour suprême sache, dans le cadre du dialogue qu'elle a ouvert, que ce raisonnement suscite un profond désaccord au sein de la Chambre.

M. Ziegel: Je crois que c'est important. Selon moi, M. Morton a mal compris l'article 26. Cet article ne prévoit pas la nomination à perpétuité des membres de la commission. Tel que je le comprends, tout d'abord, il ne prévoit que des mandats de quatre ans, ce qui est assez courant pour ce genre de commission. Pour ce qui est de la raison pour laquelle la loi est structurée telle qu'elle l'est, il me semble que c'est en réponse à la décision de la Cour suprême voulant que toutes les questions se rapportant à la rémunération et aux avantages sociaux des juges soient d'abord portées devant la commission. Je suppose que les personnes chargées de l'ébauche de cette loi ont prévu que, pendant la durée de leur mandat, les commissaires seraient appelés à examiner tout un éventail de questions qui, auparavant, auraient été réglées sans leur intervention.

Personnellement, je ne vois pas de problèmes. Je tiens à le souligner. Cela ne me dérange absolument pas que vous ayez une nouvelle commission. Peu importe comment vous lappelez, qu'elle soit permanente ou pas. Comme je l'ai déjà dit, ce qui me

entirely different range of issues that I attempted to discuss, both in my statements and in my subsequent oral replies.

The Acting Chairman: We wish to thank our witnesses for their help. We will probably take you at your word and invite you to appear before us again sooner rather than later.

The committee adjourned.

préoccupe est d'un tout autre ordre et j'ai tenté de l'expliquer dans mes déclarations et dans les commentaires que j'ai faits oralement.

Le président: Nous tenons à remercier nos témoins pour leur aide. Nous allons probablement vous prendre au mot et vous inviter à comparaître devant nous à nouveau très bientôt.

La séance est levée.

OTTAWA, Wednesday, September 23, 1998

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-37, to amend the Judges Act and to make consequential amendments to other Acts, met this day at 7:12 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Pierre Claude Nolin (Acting Chairman) in the Chair.

[English]

The Acting Chairman: Honourable senators, we will now continue our study of Bill C-37. I am pleased to recognize as a witness our colleague from the House of Commons, Mr. Robinson. Please proceed, Mr. Robinson.

Mr. Svend J. Robinson, M.P., (Burnaby—Douglas): Honourable senators, I will try to be brief. I know you are familiar with the issue I will be raising before your committee, so I need not give you a lengthy background of the purpose of my proposed amendment. Suffice it to say that, at the time I initially proposed that the government accept this amendment, around May of this year, the Minister of Justice responded that it was inappropriate because the government had not made a decision on the question of an appeal of the Ontario Court of Appeal decision in *Rosenberg*. For that reason, substantively, the government was not prepared to move forward.

As members of the committee are, I trust, aware, the *Rosenberg* decision was allowed to stand and, to the credit of the government, I would say, they decided not to appeal that decision.

The effect of that is that the Ontario Court of Appeal read the words "of the same sex" into the relevant provision, the definition of "spouse" in the Income Tax Act. That particular definition extended the benefit of registration of pension plans to heterosexual couples involved in a common-law relationship, and the effect of the decision was to extend that to gay or lesbian partners.

I then mentioned to the minister that, if the government was not prepared to introduce an amendment, I would myself table an amendment in the House to add the words "or the same sex" to the proposed definition. The Table in the house advised me that would be out of order as it would require a Royal

OTTAWA, le mercredi 23 septembre 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-37, Loi modifiant la Loi sur les juges et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 19 h 12 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Pierre Claude Nolin (président suppléant) occupe le fauteuil.

[Traduction]

Le président suppléant: Honorable sénateurs, nous poursuivons notre étude du projet de loi C-37. Je suis heureux d'accueillir comme témoin notre collègue de la Chambre des communes, monsieur Robinson. Nous vous écoutons.

M. Svend J. Robinson, député (Burnaby—Douglas): Honorable sénateurs, je vais essayer d'être bref. Je sais que vous connaissez bien la question que je vais soulever devant votre comité et je m'abstiendrai donc d'expliquer en long et en large le but de mon projet d'amendement. Je vous dirai tout simplement que, à l'époque où j'ai proposé pour la première fois que le gouvernement accepte cet amendement, c'est-à-dire vers mai dernier, la ministre de la Justice a répondu que le moment était inopportun parce que le gouvernement n'avait pas encore pris de décision relativement à un appel contre la décision rendue par la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *Rosenberg*. C'est pourquoi, en un mot, le gouvernement n'était pas prêt à aller de l'avant.

Comme les membres du comité le savent certainement, la décision *Rosenberg* a été réservée et je dois dire que le gouvernement, ce qui est tout à son honneur, a décidé de ne pas en appeler de cette décision.

Il en ressort que la Cour d'appel de l'Ontario a interprété l'expression «du même sexe» comme faisant partie intégrante de la disposition pertinente, sous la définition de «conjoint» de la Loi de l'impôt sur le revenu. En vertu de cette définition, l'avantage de l'enregistrement des régimes de pension s'étend aux couples hétérosexuels vivant en union libre, et le jugement a eu pour effet d'inclure les conjoints homosexuels ou lesbiennes.

J'ai alors signalé à la ministre que, si le gouvernement n'était pas disposé à proposer un amendement, j'en déposerais un moi-même à la Chambre en vue d'ajouter l'expression «ou du même sexe» à la définition proposée. Les greffiers au Bureau m'ont signalé que cet amendement serait irrecevable puisqu'il

Recommendation because it would involve the expenditure of funds. Therefore, I did not move ahead on that.

Subsequently, I have written to the Clerk of the House and have communicated extensively with the officers of the House about alternative wording that I believe, in fact, would not require the Royal Recommendation.

I will be pleased to leave with the clerk of the committee a copy of my letter to the clerk in which I cite the precedent for this. In 1992, the Public Service Superannuation Act was being debated in the House when I moved an amendment. Instead of adding the words "or the same sex," I simply suggested deleting the words "of the opposite sex." That amendment was studied by the chair of the day and was ruled to be in order.

The Acting Chairman: We understand that. We are discussing the possibility of introducing an amendment although we do not have one before us. One of our members will be required to submit such an amendment when we reach our clause-by-clause study. I am open to your suggestions as to the wording of that amendment.

Mr. Robinson: I was not in any way suggesting that, were it to be in order, it would be done automatically, Mr. Chairman.

Senator Grafstein: To which clause are you referring?

Senator Cools: Clause 1.

Mr. Robinson: It is the definition. The current definition states that surviving spouse includes a person of the opposite sex who has cohabited with a judge in a conjugal relationship. Initially, I proposed that we add the words, "or the same sex," so that the definition would read, "of the opposite sex or the same sex," because that was the formulation in *Rosenberg* by the Ontario Court of Appeal. However, because that was ruled out of order, I looked for a precedent that might be in order, and if the words "of the opposite sex" were simply deleted, then the effect of that, I am advised, would be to allow for the inclusion of same-sex partners without the difficulty of a Royal Recommendation being required for the amendment.

That is what I am appealing to the committee to do. I ask you to look at the substance of this issue. The committee is very familiar with this because I have circulated my letter. I hope I do not have to make a lengthy argument as to the wisdom of the substance of this amendment. There are gay and lesbian people in all walks of life. There certainly are gay and lesbian judges involved in committed, loving, long-term relationships, and those folks are not asking for any special rights or privileges. We are talking about equal rights here.

I would appeal to this committee, if this can be done procedurally, to recognize the wisdom of the decision of the Ontario Court of Appeal in *Rosenberg*, as well as the wisdom of the decision in *Vriend* of the Supreme Court of Canada and in *Egan and Nesbitt*.

exigeait une recommandation royale étant donné que cette disposition comportait une dépense de fonds publics. Je n'ai donc pas donné suite à mon projet.

Par la suite, j'ai écrit au greffier de la Chambre et ai communiqué à maintes reprises avec les responsables au sujet d'un autre libellé qui, en fait, n'exigerait pas la recommandation royale à mon avis.

Je remettrai volontiers à la greffière du comité une copie de la lettre que j'ai adressée au greffier et où j'invoque le précédent à ce sujet. En 1992, la Loi sur la pension de la fonction publique faisait l'objet d'un débat à la Chambre lorsque j'ai proposé un amendement. Au lieu d'ajouter l'expression «ou du même sexe», j'ai tout simplement proposé de retirer l'expression «de sexe opposé». Le président de l'époque a étudié cet amendement et l'a déclaré recevable.

Le président suppléant: Nous comprenons. Nous discutons de la possibilité de proposer un amendement même si nous n'en avons pas le texte sous les yeux. L'un des membres du comité sera invité à proposer un amendement lorsque nous en serons à l'étude article par article. Si vous avez des idées quant au libellé de cet amendement, nous vous écouteons.

M. Robinson: Loin de moi l'idée que, s'il était jugé recevable, cela se ferait automatiquement, monsieur le président.

Le sénateur Grafstein: De quel article parlez-vous?

Le sénateur Cools: De l'article 1.

M. Robinson: C'est la définition. La définition actuelle stipule que le conjoint survivant inclut une personne du sexe opposé qui a cohabité avec un juge dans le cadre d'une relation conjugale. Au départ, j'ai proposé d'ajouter l'expression «ou du même sexe», de façon à ce que la définition se lise comme suit: «de sexe opposé ou du même sexe», car c'était formulé de cette façon dans le jugement rendu par la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *Rosenberg*. Toutefois, étant donné que cela a été déclaré irrecevable, j'ai cherché un précédent susceptible de s'appliquer et si l'on se contentait de supprimer les mots «de sexe opposé», d'après ce qu'on me dit, cela aurait pour effet d'inclure les partenaires de même sexe sans poser le problème de la recommandation royale qui devrait accompagner l'amendement autrement.

Voilà ce que je demande à votre comité: je vous demande d'examiner cette question sur le fond. Le comité connaît bien le sujet car j'ai fait distribuer ma lettre. J'espère ne pas devoir expliquer en long et en large le bien-fondé de cet amendement. Il y a des homosexuels et des lesbiennes dans tous les secteurs de la société. Il y a bien évidemment des juges homosexuels et lesbiennes qui vivent dans le cadre d'unions solides qui durent depuis longtemps et ces personnes ne demandent aucun droit ni privilège particulier. Nous parlons en fait de l'égalité des droits.

Je demande instamment au comité, si c'est possible du point de vue de la procédure, de reconnaître le bien-fondé du jugement rendu par la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *Rosenberg*, ainsi que celui du jugement rendu par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Vriend* et dans l'affaire *Egan et Nesbitt*.

Lastly, Mr. Chairman, I would draw to the attention of the committee the response of Madam Justice Abella to the suggestion by the federal government that this should take some time. I was not here for the evidence of the minister, but I suspect that this is an argument that you may have heard. She probably said that the government is looking at a whole range of options including other relationships, dependency, and so on. The Ontario Court of Appeal deals with that and says the government relies on its inherent right to address equality issues incrementally, but this suggestion is rejected by Justice Iacobucci in *Vriend* who stated that groups that have historically been the target of discrimination cannot be expected to wait patiently for the protection of their human dignity and equal rights while governments move toward reform one step at a time. He went on to say that, if the infringement of the rights and freedoms of these groups is permitted to persist while governments fail to pursue equality diligently, then the guarantees of the Charter will then be reduced to little more than empty words.

If it is the desire of the government to move forward on a fairly major and comprehensive re-examination of relationships, certainly they can do that. In the meantime, I would suggest to the committee that there is an injustice here with respect to the relationships of gay and lesbian partners that I hope this committee will, in its wisdom, see fit to address, should it be procedurally possible to do so.

Senator Grafstein: The minister seemed to be sympathetic to your proposal save and except the Royal Recommendation issue and the question of "incrementalism." In effect, we were told by the minister that we would have to hear opposing evidence. It would be beyond the power of the Senate to introduce an amendment at this juncture because it impinges on the Royal Recommendation provision. That was the argument put forward by the minister. It might be useful for you to read her testimony and give us some alternative response to that because that is a pretty strong opinion which we received from the chief law officer of the Crown.

It is not that some of us are not unsympathetic to your position, quite frankly, but that barrier has been placed in our way. If, somehow, we can be convinced otherwise, I am sure some members at least might be interested in pursuing this in a form of a change or at least taking a stronger position.

Turning to the definition for a moment, section 2 of the Judges Act states that a surviving spouse in relation to a judge, includes a person "of the opposite sex," but it does not necessarily exclude a person of the same sex.

Senator Lewis: You mean "includes"?

Senator Grafstein: No, no. It includes a person of the opposite sex who has cohabited with the judge in a conjugal relationship for one year. However, my question is this: Under the common

Enfin, monsieur le président, j'attire l'attention du comité sur la réponse de la juge Abella à la suggestion du gouvernement fédéral que cela va prendre un certain temps. Je n'étais pas présent lorsque la ministre a témoigné, mais je suppose que c'est un argument que vous avez peut-être entendu. Elle a sans doute déclaré que le gouvernement se penche sur toute une gamme d'options et notamment d'autres formes de rapports, de dépendance, et cetera. La Cour d'appel de l'Ontario tient compte de cela en déclarant que le gouvernement se fonde sur son droit inhérent à résoudre les questions d'égalité au fur et à mesure, mais cette suggestion est réfutée par le juge Iacobucci dans l'affaire *Vriend*; il a en effet déclaré que l'on ne peut pas s'attendre à ce que des groupes qui depuis toujours font l'objet de discrimination attendent patiemment des mesures de protection de leur dignité humaine et d'égalité des droits tandis que les gouvernements procèdent à des réformes une étape à la fois. Il a ajouté que, si l'on continue de permettre qu'on empiète sur les droits et libertés de ces groupes tandis que les gouvernements ne font rien pour garantir leur égalité dans les plus brefs délais, les garanties prévues dans la Charte ne seront plus que des paroles vides de sens.

Si le gouvernement souhaite aller de l'avant dans un examen important et intégral des rapports, il peut certainement le faire. Dans l'intervalle, je tiens à dire au comité qu'il existe une injustice relativement à l'union entre conjoints homosexuels et lesbiennes et que j'espère que votre comité jugera bon d'y remédier, si la procédure lui permet de le faire.

Le sénateur Grafstein: La ministre était apparemment bien disposée à l'égard de votre proposition, si ce n'est le problème de la recommandation royale et la question du «gradualisme». En effet, la ministre nous a dit qu'il faudrait entendre des arguments contradictoires. Il n'appartient pas au Sénat de proposer un amendement à ce stade car cela empiète sur la disposition relative à la recommandation royale. C'est ce qu'a fait valoir la ministre. Il serait peut-être utile que vous lisiez son témoignage et nous proposiez une autre solution car c'est une opinion assez ferme que nous avons reçue de la première conseillère juridique de l'État.

Ce n'est pas que certains d'entre nous ne voient pas votre requête d'un bon oeil, soit dit en toute franchise, mais nous nous heurtons à cet obstacle. Si toutefois on peut nous convaincre du contraire, je suis sûr que certains membres du comité seront désireux d'aller de l'avant et de proposer une sorte de modification ou du moins de prendre plus fermement position à ce sujet.

Pour en revenir pendant un instant à la définition, l'article 2 de la Loi sur les juges porte qu'un conjoint survivant s'entend notamment de la personne «de sexe opposé», mais cela n'exclut pas nécessairement une personne du même sexe.

Le sénateur Lewis: Vous voulez dire que cela «inclus»?

Le sénateur Grafstein: Non, non. Cela s'applique à une personne du sexe opposé qui vit avec le juge depuis un an dans une situation assimilable à une union conjugale. Toutefois, voici

law, does "surviving spouse" include a surviving spouse of the same sex?

The Acting Chairman: There is no definition of spouse. Even if the commission referred to a definition of spouse, there is no definition of spouse in the act.

Senator Grafstein: Having in mind that there is now clear precedent in subordinate legislation that a same-sex spouse is included for benefit purposes, do we have enough at common law to define "surviving spouse" as a person of the same sex who takes on the indicia of a spousal relationship?

If that is the case, Mr. Chairman, it may very well be that we do not have to make any changes, that it is a question of implementation and recommendation.

Perhaps you are more familiar with these definitional codes than I am and you could assist the committee.

Mr. Robinson: That is an excellent question. Frankly, that is not a construction that I thought would be possible, for two reasons. I am putting on my legislative drafting hat which is ancient and tattered. However, I believe that, generally, when it states "includes" that is basically direction as to what is encompassed and is not intended to leave out other possible categories. If that were the case, it could literally include anyone who is a spouse under common law.

My other concern is that the only hook that could be used would be that somehow there is a common-law precedent, and there is not. Certainly, the common law is not well enough established around the definition of spouse. This is a very new area of the law. Indeed, it is only recently that legislatures have redefined "spouse" in this way, so there is no body of common law. More important, I believe that, because there is an explicit reference as it now stands to a person of the opposite sex, a judge looking at that would say, "No, the legislators have explicitly excluded that relationship."

The Acting Chairman: Mr. Robinson, if you have documentation or letters that you are willing to share with the committee, we will have them circulated in both official languages.

Mr. Robinson: I will leave with the clerk of the committee my letter to the clerk of the House of Commons on the procedural question and the admissibility of the amendment deleting those words. Perhaps the clerk will be in a position to get some procedural advice and follow up.

Senator Cools: Mr. Chairman, perhaps we could get some clarification on this business because there is nothing in the fact that this bill had a Royal Recommendation that would preclude either supporting it or not supporting it on the substance of the issue, or that would preclude an amendment from us. The argument that the Senate cannot amend a bill with a Royal Recommendation is a pretty tired one. Perhaps we could hear some evidence from someone who really knows the subject

ma question: aux termes de la common law, est-ce que «conjoint survivant» englobe un conjoint survivant du même sexe?

Le président suppléant: Il n'y a pas de définition de conjoint. Même si la commission a fait mention d'une définition, la loi ne renferme pas de définition de conjoint.

Le sénateur Grafstein: Partant du principe qu'il existe désormais un précédent très clair dans les décrets-lois selon lequel un conjoint de même sexe est admissible aux prestations, le texte est-il suffisamment précis en common law pour définir «conjoint survivant» comme une personne de même sexe qui vit dans une situation assimilable à une union conjugale?

Si c'est le cas, monsieur le président, il est possible que nous n'ayons pas besoin d'apporter de modifications, et qu'il suffise de mettre cette disposition en vigueur et de faire une recommandation.

Vous connaissez peut-être mieux que moi ces codes de définition et vous pourriez peut-être conseiller le comité.

M. Robinson: C'est une excellente question. En toute franchise, ce n'est pas une interprétation que j'aurais cru possible, et ce pour deux raisons. Je mets maintenant ma casquette de rédacteur législatif qui n'est plus toute neuve. Toutefois, je crois que, en général, lorsqu'on dit «s'entend notamment» c'est pour donner une idée de ce qui est inclus mais ce n'est pas censé inclure d'autres catégories éventuelles. Si c'était le cas, cela pourrait inclure toute personne considérée comme un conjoint en common law.

L'autre chose qui me préoccupe, c'est que la seule chose qu'on pourrait invoquer, c'est qu'il existe un précédent en common law, et ce n'est pas le cas. Il n'y a encore rien de défini catégoriquement dans la common law relativement à la définition de conjoint car c'est un domaine tout nouveau de la loi. En fait, il y a peu de temps que les assemblées législatives ont redéfini le terme de «conjoint» de cette façon et il n'existe donc aucune jurisprudence. Et surtout, étant donné qu'il y a une allusion explicite dans les lois actuelles à une personne de sexe opposé, un juge qui se penche sur la question pourrait dire: «Non, les législateurs ont volontairement exclu ce genre d'union.»

Le président suppléant: Monsieur Robinson, si vous avez des documents ou des lettres que vous souhaitez fournir au comité, nous pourrons les distribuer dans les deux langues officielles.

M. Robinson: Je vais remettre à la greffière du comité la lettre que j'ai adressée au greffier de la Chambre des communes au sujet de la question de procédure et de l'admissibilité de l'amendement visant à retrancher ces mots. La greffière sera peut-être à même d'obtenir un avis par rapport à la procédure et de donner suite.

Le sénateur Cools: Monsieur le président, il faudrait peut-être obtenir des explications à ce sujet car ce n'est pas parce qu'il y a dans ce projet de loi une recommandation royale que cela nous empêche de l'appuyer ou non sur la question de fond, ou que cela nous empêche d'y proposer un amendement. L'argument selon lequel le Sénat ne peut pas modifier un projet de loi qui s'accompagne d'une recommandation royale est un peu dépassé. Nous pourrions peut-être entendre le témoignage de quelqu'un qui

natter, perhaps even our own Senator Stewart, because that argument is frequently used. I submit that some members of the House of Commons have more confidence in that argument than do senators.

Mr. Robinson: Certainly, if senators are prepared to challenge that convention, it is not a challenge I would reject.

Senator Beaudoin: I understand the argument. However, I disagree because of the French text. In French it is so clear cut that there is absolutely no possibility of achieving what you want without an amendment.

[Translation]

It states that this includes a person of the opposite sex who has cohabited with the judge for at least one month immediately before the judge's death. If you leave out "of the opposite sex," it reads "includes a person who has cohabited with the judge..."

[English]

— you achieve your goal. However, if you do not do that, I cannot see how you will achieve your goal. In French it is more clear cut that you have to amend.

Senator Grafstein: Except that "conjoint survivant" is broader than "surviving spouse," is it not?

The Acting Chairman: No.

Senator Beaudoin: In French, if you amend it, you achieve your goal. However, you cannot do that indirectly.

Senator Grafstein: That is not my question. Are the French words "conjoint survivant" broader in meaning than "surviving spouse"?

The Acting Chairman: No. They have the same meaning.

Senator Grafstein: Is it exactly the same?

Senator Beaudoin: That is my question too.

The Acting Chairman: We should restrict ourselves to questions of the witness.

Will you share with us any documents that you have, Mr. Robinson?

Mr. Robinson: Of course.

The Acting Chairman: We will seek advice and we will inform you of our decision.

Senator Beaudoin: "S'entend" is absolute. In English, "include" is not absolute.

Senator Grafstein: That is right. There is a difference between the drafting of the English and the French versions. I am, by no means, a French expert, but on the face of it, it is different.

Senator Beaudoin: "S'entend" is stronger than "include."

The Acting Chairman: Is that a question to the witness?

Senator Grafstein: We are talking of drafting.

connaît bien la question, peut-être bien notre sénateur Stewart, car cet argument est souvent invoqué. Je pense que les députés de la Chambre des communes ont plus confiance en cet argument que les sénateurs.

M. Robinson: Il va sans dire que si les sénateurs sont prêts à remettre en cause cette convention, je ne m'y opposerais pas.

Le sénateur Beaudoin: Je comprends l'argument. Toutefois, je ne suis pas d'accord à cause de la version française. En français, la distinction est tellement nette qu'il est absolument impossible d'obtenir ce que vous souhaitez sans modifier le projet de loi.

[Français]

On y mentionne que s'entend notamment de la personne de sexe opposée qui le jour du décès du juge vivait avec lui depuis au moins un mois. Si vous laissez de côté «de sexe opposée», ça devient «s'entend notamment de la personne qui le jour du décès vivait avec lui...»

[Traduction]

... vous atteignez votre objectif. Toutefois, au cas contraire, je ne vois pas comment ce sera possible. En français, c'est beaucoup plus clair, de sorte qu'il faut modifier la loi.

Le sénateur Grafstein: Sauf que «conjoint survivant» a une plus vaste portée que «surviving spouse», n'est-ce pas?

Le président suppléant: Non.

Le sénateur Beaudoin: En français, si on modifie le projet de loi, on atteint votre objectif. Toutefois, c'est impossible à faire de façon indirecte.

Le sénateur Grafstein: Ce n'est pas ma question. Je demande si l'expression française «conjoint survivant» a un sens plus général que l'expression «surviving spouse»?

Le président suppléant: Non. Les deux expressions ont le même sens.

Le sénateur Grafstein: Exactement le même?

Le sénateur Beaudoin: C'est également ma question.

Le président suppléant: Nous devrions nous limiter aux questions du témoin.

Allez-vous nous remettre les documents que vous avez en main, monsieur Robinson?

M. Robinson: Bien entendu.

Le président suppléant: Nous allons demander conseil et nous vous informerons de notre décision.

Le sénateur Beaudoin: «S'entend» est absolu. En anglais, «include» ne l'est pas.

Le sénateur Grafstein: C'est exact. Il y a une différence entre la version française et la version anglaise. Je ne me prétends pas expert en langue française, mais à première vue, c'est différent.

Le sénateur Beaudoin: «S'entend» est plus fort que «include».

Le président suppléant: Est-ce une question au témoin?

Le sénateur Grafstein: Nous parlons de rédaction.

Senator Beaudoin: I understand what the witness wants. I cannot see how, because of the French text, which is equal, he will achieve his goal without an amendment. That is all I am saying.

Mr. Robinson: I agree. Certainly, if the committee wants to be clear in its objective, to avoid any doubt —

[*Translation*]

These words must be eliminated in both official languages.

[*English*]

Senator Joyal: My first point relates to the word, “conjoint.” When we use the word “conjoint,” we refer to someone who lives with someone else who may or may not be bound in the legal context of a marriage. “Conjoint” includes those who are “époux” or “épouse” and those who live in a common-law situation. When someone introduces me to his or her “conjoint,” the person could be married, could be unmarried, could be living common law, or could be someone who has gone through the formal structure of a wedding.

When I am introduced to someone I am told, “voici mon époux” or “voici mon épouse,” know that I am being introduced to people who have gone through a legal marriage ceremony.

The phrase, “conjoint survivant,” is very broad. The definition here has four elements. First, the person has to be of the opposite sex. Second, consideration must be given to the date of death of the judge. Third, the relationship must have existed for at least a year. Fourth, it must be on the same kind of common-law situation.

Mr. Robinson suggests that we should delete the reference to the sex of the person; in other words, we should delete one of the four elements of the definition. However, could it be argued in a court that the definition “conjoint survivant” or “surviving spouse” is not limiting but illustrative?

This is exactly Senator Grafstein’s point. Is it a definition that is inclusive of every situation? Is it no more than what is defined there? Is it an example of the elements that the court will take into consideration in concluding that the person in front of the court is the surviving spouse? That is the question.

As I read this, you must have the four elements there, and it is inclusive. You cannot go beyond that. However, that could be argued.

Senator Grafstein: In drafting terms, if you wanted to do that, instead of saying “includes,” you would say “means to include.” “Includes” leaves it open.

Senator Joyal: There is a difference between the French and the English. Perhaps there is another way to amend it, which is to leave the four elements but to have “entre autres sentences.”

Senator Beaudoin: It is already there.

The Acting Chairman: Colleagues, we do not want to embark on that.

Le sénateur Beaudoin: Je comprends ce que désire le témoin. Je ne vois pas comment, à cause de la version française, qui est égale, il pourra atteindre son objectif sans proposer d’amendement. C’est tout ce que je dis.

Mr. Robinson: Je suis d’accord avec vous. En fait, si le comité veut que son objectif soit très clair, pour éviter tout doute...

[*Français*]

Dans les deux langues officielles, il faut éliminer ces mots.

[*Traduction*]

Le sénateur Joyal: Ma première remarque porte sur le terme «conjoint». Lorsqu’on utilise ce terme, on parle d’une personne qui vit avec une autre personne sans être nécessairement liée par les liens du mariage. Le terme «conjoint» inclut un «époux» ou une «épouse» et ceux qui vivent en union de fait. Lorsqu’une personne me présente son «conjoint» ou sa «conjointe», cette personne peut être mariée, non mariée, un conjoint de fait, ou encore avoir officialisé son union par un mariage.

Lorsqu’on me présente une personne qui me dit «voici mon époux» ou voici «mon épouse», je sais que ces personnes sont mariées au sens juridique du terme.

L’expression «conjoint survivant» a une portée très vaste. La définition renferme quatre éléments. Premièrement, la personne doit être de sexe opposé. Deuxièmement, il faut tenir compte de la date du décès du juge. En troisième lieu, l’union doit durer depuis au moins un an et, quatrièmement, il doit s’agir d’une situation assimilable en common law.

M. Robinson propose de supprimer l’allusion au sexe de la personne; autrement dit, nous devrions abroger un des quatre éléments de la définition. Toutefois, pourrait-on prétendre devant un tribunal que la définition de «conjoint survivant» ou de «surviving spouse» n’est pas limitative mais explicative?

C’est exactement la base de l’argument du sénateur Grafstein. Cette définition s’applique-t-elle à toutes les situations possibles? N’existe-t-il aucune autre situation que celle qui est définie ici? Est-ce un exemple des éléments dont le tribunal tiendra compte pour conclure que la personne qui compareît est bien le conjoint survivant? Voilà la question.

D’après mon interprétation de cette disposition, il faut qu’il y ait les quatre éléments et cela englobe tout. On ne peut pas aller plus loin. Toutefois, on pourrait présenter des arguments à cet effet.

Le sénateur Grafstein: Pour ce qui est de la rédaction, si vous vouliez en arriver là, au lieu de dire «includes», on pourrait dire «means to include». Le terme «includes» est très général.

Le sénateur Joyal: Il y a une différence entre la version française et la version anglaise. Il y a peut-être une autre façon de modifier le projet de loi, à savoir conserver les quatre éléments mais d’ajouter «entre autres s’entend».

Le sénateur Beaudoin: C’est déjà là.

Le président suppléant: Collègues, nous ne devrions pas nous lancer dans cette discussion.

Senator Joyal: That is another way of achieving it. You understand the point.

My second point relates to what Mr. Robinson said about the Royal Recommendation. There is a principle in law which we were all taught when we were in law school: You cannot do indirectly what you cannot do directly. Therefore, if we believe that by deleting the words "of the opposite sex," we, in fact, achieve the objective of the amendment, the end result is the same. Theoretically, we would add people who, at the beginning, were not contemplated to benefit by this legislation. We achieve the result we want with that. Personally, I would certainly favour that, and many colleagues around the table made that point to the Minister of Justice. However, are we not infringing upon that fundamental principle and, in fact, are we not doing indirectly what we cannot do directly? The end result is the same.

If our interpretation of the definition is right, that it is limited only to a person of the opposite sex, if we delete those words, we add other people. We add people of the same sex. Even though only one person would be covered by that legislation as it now stands, nevertheless it would mean that there would be more money available to that person. In other words, we would increase government spending.

I would like to have the information you received from the clerk of the house on the appropriation, as well as the explanation he gave you that, by deleting one word and adding nothing, you would be achieving indirectly what you cannot achieve directly. I would have to wrestle with the principle in law that you should not be able to do by a trick what you cannot do openly. That is my point, which I am sure you understand.

Mr. Robinson: Absolutely, and may I say that it is a pleasure to sit at this table with this honourable senator after almost 20 years when I previously shared a table with him when he very ably co-chaired the committee which drafted the Charter of Rights in 1980-1981.

Senator Joyal: Especially section 15.

Mr. Robinson: Yes.

I take your point. If this were strictly a legal proceeding, I think the case would be made beyond a doubt. However, Senator Cools alluded to the fact that we are not dealing with a legal proceeding here but parliamentary proceedings and precedents. As Senator Joyal is well aware, Parliament tends to operate more on the basis of precedent than strict, black-letter law.

I have drawn to the attention of the clerk that, indeed, there is a clear precedent for the deletion of those words "of the opposite sex" from legislation that would, in fact, involve, it could be argued, a far more significant expenditure of funds. It was an amendment that I proposed to the Public Service Superannuation Act for pensions for all public servants, and that was studied

Le sénateur Joyal: C'est une autre façon de parvenir à ses fins. Vous comprenez ce que je veux dire.

Ma deuxième remarque porte sur ce qu'a dit M. Robinson au sujet de la recommandation royale. Il existe en droit un principe que l'on nous a enseigné à tous lorsque nous étions étudiants en droit: on ne peut pas faire indirectement ce qu'on ne peut pas faire directement. Par conséquent, si nous estimons qu'en retranchant les termes «de sexe opposé», nous atteindrons l'objectif de l'amendement, le résultat est le même. En théorie, nous ajouterons des personnes qui, au départ, n'étaient pas censées profiter de ce projet de loi. Nous atteignons le résultat souhaité grâce à ce changement. Pour ma part, je suis tout à fait favorable à cette modification, et bon nombre de mes collègues autour de la table l'ont fait valoir à la ministre de la Justice. Toutefois, cela ne revient-il pas à enfreindre ce principe fondamental et, en fait, à faire indirectement ce que nous ne pouvons pas faire directement? Le résultat est le même.

Si notre interprétation de la définition est juste, cela se limite uniquement à une personne du sexe opposé, et si nous supprimons ces mots, nous nous trouvons à ajouter d'autres personnes. Nous ajoutons d'autres personnes du même sexe. Même si une seule personne serait visée par cette mesure sous sa forme actuelle, il n'en reste pas moins qu'il y aurait davantage d'argent disponible pour cette personne. Autrement dit, nous augmenterions les dépenses gouvernementales.

J'aimerais obtenir l'information que vous avez reçue du greffier de la Chambre au sujet des crédits, de même que l'explication qu'il vous a donnée. En supprimant un mot et en n'ajoutant rien, on fait indirectement ce qu'on ne peut faire directement. Je suis très conscient qu'en droit, il existe un principe selon lequel on ne doit pas faire par voie détournée ce qu'on ne peut faire ouvertement. Voilà ma position, et je suis sûr que vous comprenez.

M. Robinson: Absolument. Permettez-moi d'ajouter que je suis ravi d'être assis à cette table avec l'honorable sénateur 20 ans après avoir collaboré avec lui lorsqu'il dirigeait de main de maître les destinées du comité qui a rédigé la Charte des droits en 1980-1981.

Le sénateur Joyal: Particulièrement l'article 15.

M. Robinson: Oui.

J'accepte votre argument. S'il s'agissait d'une procédure strictement légale, je pense que cet argument serait incontournable. Cependant, le sénateur Cools a fait valoir qu'il ne s'agit pas d'une procédure juridique, mais de travaux et de précédents parlementaires. Comme le sénateur Joyal le sait fort bien, le Parlement fonctionne davantage sur la base de précédents plutôt que sur la stricte lettre de la loi.

J'ai attiré l'attention du greffier sur le fait qu'il s'agit d'un précédent flagrant puisque la suppression des termes «de sexe opposé» pourrait en fait se traduire par des dépenses de fonds beaucoup plus considérables. C'est une modification que j'ai proposée à la Loi sur la pension de la fonction publique, et qui a fait l'objet d'un examen attentif de la part de la Chambre et du

carefully by the house and by the clerk. Following that, the amendments were ruled in order. There is the precedent. That is all I am saying.

I do not quarrel at all with the senator's interpretation of law. However, I would hope that, at the very least, this committee would seek procedural guidance with respect to the fact that that precedent was, indeed, established, and whether that would be persuasive in these circumstances.

The Acting Chairman: As I understand that, an amendment that involves the expenditure of more money is not permissible here. That is our problem.

Senator Beaudoin: If you interpret "Royal Recommendation" too strictly, it means that the Senate could never amend a bill, and I cannot accept that.

Senator Cools: The bill already has its Royal Recommendation. We have nothing to worry about.

Senator Beaudoin: We have the power to amend. However, because of the Royal Recommendation, we cannot. It is quite debatable. The bill specifically states:

His Excellency the Governor General recommends to the House of Commons the appropriation of public revenue under the circumstances, in the manner and for the purposes set out...

If we amend this, the Royal Recommendation stands.

Senator Cools: If we amend the bill, the Royal Recommendation will be nullified.

Senator Beaudoin: If you accept the other theory, the Senate could never amend a bill without returning it to the House of Commons.

Senator Cools: That is right.

Mr. Robinson: If I may just add one point: Historically, the Senate has been particularly concerned about rights issues, ensuring that the Bill of Rights and then the Charter of Rights applies, and some of us look to the Senate for that guidance. As long as the Senate continues to exist, we look for that kind of guidance, being particularly vigilant on equality issues — making sure the Charter applies, and making sure that the Bill of Rights applies.

This would mean that you as senators could never amend equality legislation if, for example, groups with disabilities were left out. If any group were left out of legislation, you would have to say, "Well no, we cannot do that because, if we include them in this legislation, that could cost some extra money." Surely it is an extraordinary constraint on the powers of the Senate and this body to say that. Sometimes equality costs money.

greffier. Par la suite, les modifications en question ont été jugées recevables. Voilà le précédent. C'est tout ce que je dis.

Je ne conteste pas du tout l'interprétation du sénateur. Cependant, j'avais espéré qu'à tout le moins le comité aurait demandé un avis procédural sur le fait qu'un précédent existe pour savoir s'il peut s'appliquer dans ces circonstances.

Le président suppléant: D'après ce que je sais, une modification qui entraîne des déboursés supplémentaires n'est pas recevable. Voilà notre problème.

Le sénateur Beaudoin: Si l'on interprète la «recommandation royale» de façon trop stricte, cela signifie que le Sénat ne pourrait jamais amender un projet de loi, et cela, je ne peux l'accepter.

Le sénateur Cools: Le projet de loi renferme déjà la recommandation royale. Nous n'avons pas à nous inquiéter.

Le sénateur Beaudoin: Nous avons le pouvoir de modifier des mesures législatives. Cela dit, en raison de la recommandation royale, nous sommes dans l'impossibilité de le faire. Cela est très discutable. Le projet de loi stipule précisément:

Son Excellence le Gouverneur général recommande à la Chambre des communes l'affectation de deniers publics dans les circonstances, de la manière et aux fins prévues [...]

Si nous apportons un amendement, la recommandation royale demeure.

Le sénateur Cools: Si nous amendons le projet de loi, la recommandation royale sera annulée.

Le sénateur Beaudoin: Si l'on accepte l'autre théorie, le Sénat ne pourrait jamais amender un projet de loi sans le renvoyer à la Chambre des communes.

Le sénateur Cools: C'est exact.

M. Robinson: Permettez-moi d'ajouter une chose: traditionnellement, le Sénat s'est consacré aux questions relatives aux droits, veillant à l'application de la Déclaration des droits et de la Charte des droits, et certains d'entre nous s'attendent du Sénat qu'il joue le rôle de guide en la matière. Tant que le Sénat continuera d'exister, nous nous attendons à ce qu'il joue ce rôle et qu'il soit particulièrement vigilant dans les dossiers concernant l'égalité, c'est-à-dire qu'il veille au respect de la Charte et de la Déclaration des droits.

Cela signifierait qu'en tant que sénateurs, vous ne pourriez modifier une mesure législative relative à l'équité si, par exemple, des groupes de personnes handicapées étaient écartés. Si un groupe ou un autre était écarté de l'application de la mesure, vous devriez dire: «Nous ne pouvons faire cela car si nous les incluons dans la mesure, cela coûterait plus d'argent.» C'est sans doute reconnaître une limite extraordinaire des pouvoirs du Sénat et de cette institution que de dire cela. Parfois, l'équité coûte de l'argent.

Senator Beaudoin: We amend the Criminal Code sometimes, and that may be more costly because of our amendments. We do that nearly every month.

Senator Cools: We do it all the time.

Mr. Robinson: I wanted to flag that, particularly in dealing with issues of equality where you are talking about a group that has been left out. It may be gays and lesbians today, but tomorrow may be another group. You are accepting that your hands are tied and that you cannot rectify that by means of an amendment. That, I would submit, is rather dangerous.

Senator Grafstein: I have a small "p" political question. We're seized of this matter. What happened in the other place apart from your proposed amendment? Where were the rest of the people concerned with minority rights on this issue in the other place? I have not read the transcript of the other place. I should, and I will, but I have not.

Mr. Robinson: I was not able to put forward the amendment, but the issue itself was certainly raised in the course of debate when the bill came back from committee.

Senator Grafstein: More precisely, my question is: What happened in committee? It is one thing to bring it back to the house, but the more appropriate place to raise the issue would be in committee.

Mr. Robinson: It was raised by one member of the committee, by Mr. Mancini, and the minister indicated that, because the government had not yet decided whether to appeal the Rosenberg decision, they were not prepared to amend the legislation. That would, in a sense, be prejudging their position. The committee meetings were before the decision on Rosenberg.

Senator Joyal: On the same point, the report stated that the committee sat on May 27, and the judgment was released on April 23. It was during the 30-day appeal period in which the government must make a decision. In other words, the bill left the committee before the expiration of the appeal period. That is probably why no one wished to act upon it.

Mr. Robinson: I see that the next delegation from REAL Women is here to support the amendment, and I would be glad to yield the floor to them.

The Acting Speaker: Will we receive your documentation?

Mr. Robinson: Yes.

The Acting Speaker: I now invite the panel from REAL Women of Canada to come to the table.

Ms C. Gwendolyn Landolt, National Vice-President, REAL Women of Canada: Honourable senators, REAL Women of Canada has taken a tremendous interest in the Judges Act because the judiciary is fundamental to our democratic system. It protects us as men, women and children. We have read this bill with some concern because we do believe much of what the previous

Le sénateur Beaudoin: Il nous arrive de modifier le Code criminel, et nos amendements peuvent parfois donner lieu à des coûts supplémentaires. Nous faisons cela pratiquement tous les mois.

Le sénateur Cools: Nous le faisons tout le temps.

M. Robinson: Je voulais signaler cela, particulièrement à l'égard des questions d'équité lorsqu'un groupe a été négligé. Ce peut être les homosexuels et les lesbiennes aujourd'hui, mais demain ce pourrait être un autre groupe. Vous acceptez d'avoir les mains liées et de ne pouvoir corriger la situation par voie de modification. À mon sens, cela est plutôt dangereux.

Le sénateur Grafstein: J'ai une question de nature politique. Nous sommes saisis de cette affaire. Que s'est-il passé à l'autre endroit autre que votre proposition d'amendement? Les députés de l'autre endroit se sont-ils montrés préoccupés par les droits des minorités dans ce dossier? Je n'ai pas lu la transcription des débats de l'autre endroit. Je devrais les lire — et je le ferai —, mais je ne l'ai pas fait.

M. Robinson: Je n'ai pas été en mesure de présenter l'amendement, mais la question elle-même a été soulevée au cours du débat lorsque le projet de loi est revenu du comité.

Le sénateur Grafstein: Plus précisément, je voudrais savoir ce qui s'est passé au comité. C'est une chose que de renvoyer cela à la Chambre, mais le meilleur endroit pour soulever la question serait en comité.

M. Robinson: La question a été soulevée par un membre du comité, M. Mancini, et la ministre a répliqué qu'étant donné que le gouvernement n'avait pas encore décidé d'interjeter appel de l'arrêt Rosenberg, il n'était pas disposé à modifier la mesure. En effet, en un sens, cela préjugeait leur position. Les séances de comité ont eu lieu avant la décision dans l'affaire Rosenberg.

Le sénateur Joyal: À ce sujet, le rapport précise que le comité a siégé le 27 mai et que le jugement a été rendu public le 23 avril. Cela s'est passé au cours de la période d'appel de 30 jours au cours de laquelle le gouvernement est tenu de prendre une décision. Autrement dit, le projet de loi a quitté le comité avant que la période d'appel arrive à échéance. Voilà sans doute pourquoi personne n'a voulu agir.

M. Robinson: Je constate que la prochaine délégation est celle de REAL Women, qui appuie la proposition d'amendement, et je lui cède volontiers la parole.

Le président suppléant: Allons-nous recevoir vos documents?

M. Robinson: Oui.

Le président suppléant: J'invite maintenant le groupe REAL Women du Canada à s'asseoir à la table.

Mme C. Gwendolyn Landolt, vice-présidente nationale, REAL Women of Canada: Honorable sénateurs, REAL Women of Canada porte un vif intérêt à la Loi sur les juges parce que le système judiciaire est fondamental dans un régime démocratique. Il nous protège tous, hommes, femmes et enfants. Nous avons pris connaissance du projet de loi avec quelque inquiétude car nous

speakers — the three political scientists — have said. They mentioned much of what we want to talk about.

Was the committee dealing with this compensation for judges? This committee appears to be an attack on the sovereignty of Parliament. If the decision of the commission is not adhered to, it will be brought before the courts. Then, of course, the judges themselves will be deciding on their own compensation. That was never the intention of section 100 of the Constitution Act which provides, as you know, that Parliament will fix the salaries and benefits of the judiciary.

We are gravely concerned. Mr. Justice La Forest said in a dissenting judgment that there does seem to be a mischaracterization. At paragraph 316 he said that it appears there has been no contextual authority for the decision that the commission would speak, and that Parliament must obey, and if not, then it would have to go to court. This appears to be drawn from another system that we do not understand.

It seems that Parliament must decide the salaries. Since 1981, for example, we have had section 26 of the Judges Act, which set up a commission. Sometimes the commission's reports were not accepted. In 1983, the Lang commission recommendations were not accepted, and it may well be that the Scott commission recommendations of 1995 will or will not be accepted. However, Parliament should fix salaries and benefits.

Our concern lies with the fact that this particular commission is troublesome to us. Prior to that, before this amendment, the commission was simply appointed by the Minister of Justice. We now have a Governor in Council appointing these individuals, but these individuals are representatives from the judiciary — one from the Minister of Justice, and then a third person, who the two others will appoint as chairman. This seems not to be a separation between the executive and the judiciary at all. It appears to be a mutual society, which is not satisfactory.

Earlier this afternoon, Senator Grafstein suggested that perhaps a committee of both Houses of Parliament should handle this, rather than a commission set up under this act. Because of this, we suggest that at the very least speakers of both Houses should be involved. There should be some parliamentary involvement. However, after listening to what the senator said this afternoon, I am inclined to agree that his suggestion is even more appropriate.

Our concern is that this was an in-house decision and that the recommendations were really made by the judiciary, with the backing of the Minister of Justice. We know that all judges in Canada are appointed through the recommendation of the Minister of Justice. With respect to Mr. Scott's commission of 1995, we know that he was on the Justice Minister's advisory committee to appoint judges, and now we find him determining their salary. It seems to be a very cozy, intimate relationship, one that is not at arm's length at all. The judges themselves would appear to be, all

sommes convaincues du bien-fondé des propos des conférenciers précédents, les trois politologues. Ils ont abordé une bonne partie des questions dont nous voulons parler.

Le comité traitait-il des honoraires des juges? Le comité semble s'attaquer à la souveraineté du Parlement. Si la décision de la commission n'est pas respectée, les tribunaux seront appelés à se prononcer. À ce moment-là, les juges eux-mêmes décideront de leur propre rémunération. Cela n'a jamais été l'intention de l'article 100 de la Loi constitutionnelle qui stipule, comme vous le savez, que c'est au Parlement qu'il appartient de fixer les salaires et les avantages sociaux des membres de la magistrature.

Nous sommes très inquiètes. M. le juge La Forest a dit dans un jugement dissident qu'il semble y avoir malentendu. Au paragraphe 316, il précise qu'il semble n'y avoir aucune autorité contextuelle pour la décision selon laquelle la commission dicte sa volonté et que le Parlement doit obéir et qu'en cas de non-observance, l'affaire devrait être portée devant les tribunaux. Cela semble tiré d'un autre système que nous ne comprenons pas.

À notre avis, c'est le Parlement qui doit décider des salaires. Depuis 1981, par exemple, nous avions l'article 26 de la Loi sur les juges, qui établissait la Commission d'examen de la rémunération des juges fédéraux. Parfois, les rapports de la commission n'ont pas été acceptés. En 1983, les recommandations de la commission Lang n'ont pas été acceptées, et on ne sait pas si les recommandations de la commission Scott, qui date de 1995, seront ou non acceptées. Cependant, le Parlement devrait fixer les salaires et les avantages sociaux.

Ce qui nous dérange particulièrement c'est cette commission. Avant l'amendement, la commission était simplement nommée par le ministre de la Justice. À l'heure actuelle, le gouverneur en conseil nomme les membres de la commission, mais les personnes en question sont des représentants de la magistrature — un représentant du ministère de la Justice et aussi, une tierce personne, que les deux autres nomment président. Cela semble bien faire fi de la séparation entre l'exécutif et le judiciaire. Cela relève davantage d'une société aux intérêts mutuels, ce qui n'est pas satisfaisant.

Plus tôt cet après-midi, le sénateur Grafstein a proposé qu'un comité mixte réunissant des représentants des deux Chambres du Parlement soit chargé de ce dossier, au lieu d'une commission établie aux termes de la loi. À cet égard, nous proposons qu'à tout le moins les présidents des deux Chambres y participent. Il faut absolument que les parlementaires soient parties prenantes au processus. Après avoir entendu l'intervention du sénateur cet après-midi, je suis de plus en plus convaincue que sa suggestion est encore plus appropriée.

À notre avis, la décision a été prise à l'interne, les recommandations émanant en fait de la magistrature, avec l'appui de la ministre de la Justice. Nous savons que tous les juges au Canada sont nommés sur la recommandation du ministre de la Justice. Le dirigeant de la commission de 1995, M. Scott, faisait partie du comité consultatif du ministre de la Justice chargé de nommer les juges, et voilà maintenant qu'il fixe leur salaire. Tout cela semble relever d'un rapport étroit, plutôt que d'une procédure indépendante. Les juges eux-mêmes semblent traiter avec le bras

in one, handling this with the executive arm of the Ministry of Justice, but Parliament is not involved.

We want to raise this issue. Again, this issue was spoken to very well by the three political scientists who appeared before the committee earlier. However, I do wish to reiterate that this is an absolutely trying moment for us. This proposed legislation is not satisfactory. It is not what was intended in the Constitution Act, 1967. It may be convenient for the judges, but it certainly is not right, proper and constitutionally correct, as Mr. Justice La Forest said so aptly in his decision.

It is puzzling to me because Mr. Justice Lamer in the decision *re Provincial Court Judges* did say that there must be a separation between the executive, the legislative and the judiciary. It would appear his decision overrides the ultimate statement that he made at page 80 of his own judgment. He seems to buy his practical recommendation of this compensation committee. He was, in fact, ambivalent. He was not clear and concise.

We have prepared a detailed brief which the clerk of the committee has kindly agreed to distribute to all members of the committee. She has also agreed to distribute our brief in both official languages at a later date.

I will not go into a lot of detail, but I did want to make an important point. We think that if the commission is in effect, as it was with the Lang commission in 1983, that it should be a non-binding commission and that Parliament must ultimately make the decision.

Although this next point was not actually dealt with in the Judges Act, if we are concerned about the independence of the judiciary, which Bill C-37 is attempting to deal with, why was the very serious matter of the appointment of judges not dealt with? We brought in our Charter of Rights in 1982, and the judges became so much more powerful. However, we still retained our old-fashioned method of appointing judges. We are way out of step. We are the only democracy in the western world that has this old-fashioned system of appointing a judge by a recommendation from the Prime Minister. This system is outdated. Times have changed, and we must move along to a new appointment system.

I do not wish to belabour the Scott commission, but because of Mr. Scott's intimacy with the Department of Justice and his history of being on the judicial advisory committee to the Minister of Justice, how impartial are his recommendations with regard to the salaries of judges? Under this new provision, the recommendation under the Judges Act, the Chief Justice of Canada, for example, will make \$225,000 annually in salary, which is far more, I think, than any of you make, but also far more than the Prime Minister makes. A puisne judge would make \$175,000 in the superior court, which is very generous. However, consider that the average lawyer in Canada, according to the 1996 statistics from StatsCan, makes \$81,700. A lawyer would more than double his or her income by an appointment, which would be very nice.

exécutif du ministère de la Justice, mais le Parlement n'est pas présent.

Nous tenons à soulever cette question. Encore une fois, je tiens à dire à quel point les trois politologues qui ont comparu plus tôt devant le comité ont été éloquents à ce sujet. Cependant, je souhaite réitérer qu'il s'agit d'un tournant très important pour nous. Elle ne traduit pas l'intention de la Loi constitutionnelle de 1967. L'exercice peut convenir aux juges, mais il n'est certainement ni juste, ni convenable ni conforme à la Constitution, comme M. le juge La Forest l'a brillamment expliqué dans sa décision.

J'ai du mal à comprendre car M. le juge Lamer, dans l'arrêt relatif à l'affaire *Provincial Court Judges*, a affirmé qu'il devait y avoir une séparation entre les volets exécutif législatif et judiciaire. Il semble que sa décision aille à l'encontre de la dernière affirmation qu'il fait à la page 80 de son propre jugement. Il semble accepter la recommandation pratique de ce comité de la rémunération. En fait, il était ambivalent. Il n'était ni clair ni concis.

Nous avons rédigé un mémoire détaillé que la greffière a aimablement accepté de distribuer à tous les membres du comité. Elle a également convenu de distribuer notre mémoire dans les deux langues officielles à une date ultérieure.

Je n'entrerai pas dans le détail, mais je voudrais faire valoir un point important. Nous pensons que si une commission est nommée, comme cela a été le cas avec la commission Lang en 1983, ses recommandations ne devraient pas être exécutoires. Le Parlement devrait prendre la décision finale.

Même si ce prochain point ne figure pas en toutes lettres dans la Loi sur les juges, si l'on s'inquiète de l'indépendance de la magistrature, problème auquel essaye de répondre le projet de loi C-37, pourquoi n'a-t-on pas abordé la question très sérieuse de la nomination des juges? Avec l'avènement de la Charte des droits en 1982, les juges sont devenus très puissants. Cependant, nous avons conservé la méthode traditionnelle de nomination des juges. Cela est tout à fait déplacé. Nous sommes la seule démocratie du monde occidental où les juges sont nommés selon une recommandation du Premier ministre. Ce système est dépassé. Les temps ont changé, et nous devons faire en sorte d'établir un nouveau système de nomination.

Je ne veux pas m'en prendre à la commission Scott, mais étant donné les rapports étroits qu'il y a entre M. Scott et le ministère de la Justice et étant donné qu'il a déjà siégé au comité consultatif du ministre de la Justice sur la magistrature, on se demande dans quelle mesure les recommandations qu'il a faites relativement aux salaires des juges sont impartiales? En vertu de cette nouvelle disposition, la recommandation que l'on retrouve dans la Loi sur les juges, le juge en chef de la Cour suprême du Canada, par exemple, gagnerait 225 000 \$ par année, ce qui est beaucoup plus, je pense, que ce que vous gagnez tous, et c'est aussi beaucoup plus que ce que gagne le premier ministre. Un juge puîné d'une cour supérieure gagnerait 175 000 \$ par année, ce qui est très généreux. Sachez cependant que, selon les statistiques de 1996 de Statistique Canada, un avocat gagne en moyenne au Canada 81 700 \$ par année. Un avocat nommé à la magistrature verrait

It is significant that Martin Friedland, who was requested by the Canadian Judicial Council to produce a report and study of judges' salaries, stated in his report, which was filed in May 1995, that Mr. Scott said the purpose of these generous salaries was to encourage people to accept appointments to the bench.

However, Mr. Friedland, in a report commissioned by the judiciary itself, made a very significant point. It is not the salaries; it is the pensions that the lawyers want through their appointment. Eighty per cent of the judges' pension is paid by the taxpayer and only 7 per cent of his salary, according to Mr. Friedland. It is not the salary that is important. If you had to put money in RRSPs, you could imagine the amount of money that would be involved.

As a national women's organization, we were extremely pained by the provision in this act dealing with spousal benefits. As women, we are concerned that a legally married wife could be treated with discrimination in situations when a judge cohabits with another woman — and, there are more male judges than female judges — for a period of one year. In Ontario, one must have at least a three-year common-law relationship before it is recognized in law. With this bill, once a judge cohabits with a new partner for one year, the woman who had been married to him for 30 or 40 years and is the mother of his children loses out.

There are several provisions in the bill that we are concerned about with regard to judges' pensions. I have gone into the details in our brief. For example, when a judge separates from his wife, enters into a new relationship and dies shortly thereafter, the annuity that he agreed to with the legal spouse may well be lost because it stops with his death and a new annuity takes place.

Another problem concerns the one-sixth lump sum payment in salary — and, I heard part of the Minister of Justice's comments about this — that goes to the person with whom the judge is co-habiting at the time of death. Again, this is painful to us, as women. We are thinking of women who have many years of marriage behind them. This amount will be considerable. For example, a puisne judge makes \$175,000 per year, and one-sixth of that amount represents more than simply burial expenses. The judge's children by the legal marriage and the judge's former spouse will not be included in this award. At the very least, it should be prorated according to the time they have spent together.

We realize that times change, and traditional marriages today are often relegated to the back door in this modern society. However, there are 8 million people in Canada who are living in traditional marriages. That is to say, the vast majority of people enter into traditional marriage, not because they are forced to do so, but because it suits them and it works best for them. Under this legislation, women who committed themselves to the obligation of

donc ainsi son revenu plus que doubler, ce qui serait très intéressant.

Fait important, Martin Friedland, à qui le Conseil canadien de la magistrature a commandé un rapport sur les salaires des juges, a déclaré dans ce rapport, qui a été déposé en mai 1995, que M. Scott a dit que ces salaires généreux visaient à encourager les gens à accepter des postes de juge.

Cependant, M. Friedland, dans un rapport commandé par la magistrature elle-même, souligne un fait très important. Ce ne sont pas les salaires que recherchent les avocats dans ces nominations, ce sont plutôt les retraites. Quatre-vingt pour cent de la retraite d'un juge est payée par le contribuable et seulement 7 p. 100 à même son salaire, selon M. Friedland. Ce n'est pas le salaire qui compte. Si vous aviez de l'argent à verser dans un REER, imaginez combien vous pourriez y mettre.

L'organisation nationale de femmes que nous représentons est extrêmement peinée de la disposition de ce projet de loi concernant les prestations au conjoint. En tant que femmes, nous craignons qu'une femme mariée devant la loi ne soit victime de discrimination dans les situations où un juge décide de cohabiter avec une autre femme — et il y a plus de juges du sexe masculin que de juges du sexe féminin — pendant une période d'une année. En Ontario, une union libre doit exister depuis au moins trois ans pour obtenir un statut juridique. Aux termes de ce projet de loi-ci, une fois qu'un juge cohabite avec un nouveau conjoint depuis une année, la femme avec qui il était marié devant la loi depuis 30 ou 40 ans et qui est la mère de ses enfants se retrouve les mains vides.

Pour ce qui est des retraites des juges, il y a plusieurs dispositions dans ce projet de loi qui nous préoccupent. J'ai donné tous les détails dans notre mémoire. Par exemple, lorsqu'un juge se sépare de sa femme, qu'il forme une nouvelle union et qu'il meurt peu après, la pension alimentaire qu'il a accepté de verser à son conjoint devant la loi disparaît à sa mort et est remplacée par une nouvelle pension alimentaire.

Il se pose un autre problème en ce qui concerne le montant forfaitaire d'un sixième du salaire — et j'ai entendu une partie des observations de la ministre de la Justice à ce sujet — qui est versé à la personne avec qui le juge cohabite au moment de sa mort. Encore là cette mesure nous peine, en tant que femmes. Nous songeons à toutes ces femmes qui sont mariées depuis fort longtemps. Ce montant sera considérable. Par exemple, un juge puîné gagne 175 000 \$ par année, et un sixième de ce montant représente beaucoup plus que la somme des frais funéraires. Les enfants du juge nés à l'intérieur des liens du mariage devant la loi et l'ancien conjoint du juge n'auront pas droit à cette somme. À tout le moins, cette somme devrait être calculée au prorata selon le nombre d'années où le juge et sa femme ont vécu ensemble.

Nous comprenons que les temps changent et que le mariage traditionnel se retrouve aujourd'hui souvent relégué aux oubliettes dans notre société moderne. Cependant, il y a encore 8 millions de gens au Canada qui sont unis par le mariage traditionnel. Ce qui revient à dire que la vaste majorité des gens contractent d'eux-mêmes un mariage traditionnel, non pas parce qu'ils y sont contraints, mais parce que cela leur convient et leur donne les

marriage, which is the very framework of our society, will suffer discrimination and be pushed aside by someone who, after a brief period of one year, will receive numerous recognitions and financial benefits. That is painful for us, as women, and we find it discriminatory.

We know that people enter into common-law relationships, but we wonder about this one-year period. The minister said that the Canadian Pension Plan also stipulates a one-year period before benefits can be received. However, surveys involving the CPP have recognized that this is unfair. In fact, one of our members has experienced difficulty with that stipulation. She lived with a man for 25 years who then left her and remarried. He now lives with a woman in a common-law relationship and within one year this woman will receive the CPP. That seems unfair. We see the same happening again here with the Judges Act.

When we talk about equality and fairness, we must look at what is fair to everyone. Spouses in a traditional marriage — and, it could be a man married to a female judge, too — seem to be facing discrimination and a lack of respect and dignity.

I should like to go on to the question of a common-law relationship as it relates to what the previous speaker, Mr. Robinson, said about same-sex marriages. In his enthusiasm for his cause, he has probably misrepresented the legal situation. The legal situation with regard to same-sex relationships is, first, that the judgment handed down in April by Madam Justice Abella stated that she would deal only with the particular provision of the Income Tax Act, not the broader issue of same-sex marriages.

Second, she did not refer to the leading case on same-sex marriages, the *Nesbit and Egan* case that was handed down in May 1996, which said specifically that same sex arrangements are not the same as traditional marriages because traditional marriages produce the next generation, which is the foundation of society; whereas same-sex relationships, because of obvious biological differences, cannot make this significant contribution. Because of the importance of the traditional marriage to the future of our society, the state has chosen to give special benefits and recognition to those people who chose the traditional marriage. Based on that decision of the Supreme Court of Canada, homosexual and lesbian relationships are not an equality issue. They are two different arrangements. Society has given benefits to the traditional family simply because it is important for the future of society.

It is also significant that Mr. Robinson mentioned that the *Rosenberg* case was not appealed to the Supreme Court of Canada by the federal government. That was not done because the issue in

meilleurs résultats. En vertu de ce projet de loi, les femmes qui se sont engagées à assumer les obligations du mariage, lesquelles forment le cadre même de notre société, seront victimes de discrimination et écartées par une personne qui, après à peine un an, aura droit à de nombreuses marques de reconnaissance ainsi qu'à des avantages financiers. Cela nous peine en tant que femmes, et nous jugeons cette mesure discriminatoire.

Nous savons qu'il y a des gens qui vivent en union libre, mais nous nous interrogeons au sujet de cette période d'un an. La ministre a fait remarquer que le conjoint de fait a également droit à des prestations de retraite du Régime de pensions du Canada au bout d'une période d'un an. Cependant, les sondages concernant le RPC ont reconnu que cette mesure est injuste. D'ailleurs, l'une de nos membres a éprouvé des difficultés avec ce règlement. Elle a vécu pendant 25 ans avec un homme, qui l'a ensuite laissée et qui s'est remarié. Il vit aujourd'hui en union libre avec une femme qui, au bout d'un an, aura droit à des prestations du RPC. Cela semble injuste. On voit le même phénomène se reproduire ici avec la Loi sur les juges.

Quand on parle d'égalité et de justice, il faut être juste envers tout le monde. Les époux traditionnels — et il pourrait s'agir d'un homme marié à un juge du sexe féminin aussi — semblent exposés à un traitement discriminatoire et à une atteinte à leur respect et leur dignité.

J'aimerais maintenant revenir à la question de l'union libre dans la mesure où cela rejoint ce que disait l'intervenant précédent, M. Robinson, à propos du mariage entre conjoints du même sexe. Dans son enthousiasme pour sa cause, il a probablement donné un portrait inexact de cette situation juridique. Pour ce qui est des relations entre conjoints du même sexe, je rappelle premièrement, au sujet de cette situation juridique, que dans son jugement rendu en avril, la juge Abella a déclaré qu'elle ne porterait son attention que sur une disposition particulière de la Loi de l'impôt sur le revenu et non sur l'ensemble de la question des mariages entre conjoints du même sexe.

Deuxièmement, elle n'a pas cité la cause principale concernant les mariages entre conjoints du même sexe, l'affaire *Nesbit et Egan* dont le jugement a été rendu en mai 1996, et qui dit expressément que les arrangements entre conjoints du même sexe ne sont pas semblables aux mariages traditionnels étant donné que le mariage traditionnel est appelé à créer la prochaine génération, ce qui est le fondement de la société; alors que les relations entre conjoints du même sexe, étant donné les différences biologiques évidentes, ne peuvent pas faire cette contribution importante. Étant donné l'importance du mariage traditionnel pour l'avenir de notre société, l'État a décidé d'accorder des avantages particuliers et des marques de distinction aux personnes qui choisissent le mariage traditionnel. Si l'on en croit ce jugement de la Cour suprême du Canada, les relations entre les homosexuels et les lesbiennes ne posent pas la question de l'égalité. Il s'agit de deux arrangements différents. La société a accordé des avantages particuliers à la famille traditionnelle simplement parce qu'elle est importante pour l'avenir de la société.

Fait également important, M. Robinson a dit que le fédéral n'en a pas appelé à la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Rosenberg*. Justement, il n'a pas interjeté appel parce que le fond

the *Rosenberg* case dealing with same sex benefits was already argued on March 18 in the *M v. H* case, which will be the definitive decision on same sex relations when it comes to whether they are equal to or different from the traditional marriage. Why would they appeal a decision by a provincial court when they already argued it in the Supreme Court of Canada one month previously?

Any decision in regard to same sex relationships by this committee would be extremely premature simply because the Supreme Court decision in *Nesbit and Egan* already addressed that issue; and, second, the definitive decision is yet to be handed down in the *M v. H* case. They are still grappling with it.

The traditional marriage of men and women has been the norm for the major religions and the major cultures of the world. To say that the traditional marriage is exactly the same as a lesbian and a homosexual association is to take our whole civilization as we know it and turn it upside down under the heading of "equality" when it is not equality because they are two different relationships.

This is a significant decision that cannot be trivialized by simply mending it through a committee decision when it is already before the Supreme Court. It will involve a dramatic change in our society that is counter to religious beliefs and cultures worldwide.

In February of this year the European court, which is supposed to be a progressive court, handed down a decision wherein they stated that same-sex marriages or relationships are not the same as traditional marriages. In our national organization, some of us are single, some are married, some are divorced and some are separated. We are the same as everyone else. However, we believe that we must preserve the traditional understanding of marriage. If we do not do so, then the traditional marriage is simply an alternative lifestyle not to be recognized for its particular contribution to our society. Furthermore, the sacrifices made by couples, past and future generations, who enter into traditional marriages are denigrated and lost because it no longer matters. People can live in any relationship and have it sanctified by law, but the traditional marriage should be placed in another category.

With regard to the common-law relationship as set in the Judges' Act, the Supreme Court of Canada in *Nesbitt and Egan* said that the common-law relationship is, in fact, comparable to the traditional marriage for the basic and significant reason that the common-law relationship also produces children. They are men and women and, therefore, the Supreme Court's decision was that the common-law relationship may well be comparable to the traditional marriage.

However, we would suggest that a one-year common-law relationship is insignificant as compared to the duration of a traditional marriage. We find it fundamentally discriminatory against women and men who enter into marriage, committed to

de l'affaire *Rosenberg* qui traitait des avantages sociaux à verser aux conjoints du même sexe a déjà fait l'objet d'une plaidoirie le 18 mars, dans l'affaire *M c. H*, où sera rendu le jugement définitif pour ce qui est de savoir si les relations entre conjoints du même sexe sont d'une valeur égale ou sont différentes de celles du mariage traditionnel. Pourquoi le gouvernement fédéral en aurait-il appelé d'un jugement d'une cour provinciale alors qu'il avait déjà plaidé la même chose devant la Cour suprême du Canada un mois auparavant?

Toute décision que prendrait votre comité concernant les relations entre conjoints du même sexe serait extrêmement prématuée simplement du fait que le jugement de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Nesbit et Egan* a déjà fait état de cette question; et deuxièmement, on attend encore le jugement définitif dans l'affaire *M c. H*. On débat encore de cette question.

Le mariage traditionnel entre hommes et femmes a toujours été la norme des grandes religions et des grandes civilisations du monde. Dire que le mariage traditionnel, c'est exactement la même chose qu'une association lesbienne ou homosexuelle, c'est virer à l'envers toute notre civilisation au nom de l'«égalité», alors qu'il ne peut pas y avoir égalité étant donné qu'il s'agit de deux types différents de relations.

Il s'agit d'une décision importante qu'on ne peut pas banaliser par la voie d'une simple résolution d'un comité alors que la Cour suprême est déjà saisie de cette question. Elle entraînera un changement radical dans notre société qui est contraire aux convictions religieuses et aux cultures du monde entier.

En février de cette année, la Cour européenne, qui est censée être un tribunal progressiste, a rendu un jugement où elle a déclaré que les mariages ou relations entre conjoints du même sexe ne sont pas identiques aux mariages traditionnels. Au sein de notre organisation nationale, certaines d'entre nous sont célibataires, certaines sont mariées, d'autres sont divorcées et d'autres sont séparées. Nous sommes toutes semblables pourtant. Cependant, nous croyons qu'il faut préserver la notion traditionnelle que nous avons du mariage. Autrement, le mariage traditionnel deviendra simplement un mode de vie alternatif qu'il n'y aura pas lieu de reconnaître pour la contribution particulière qu'il apporte à notre société. En outre, les sacrifices faits par les couples, des générations passées et futures, qui contractent le mariage traditionnel, s'en trouveraient dénigrés et perdus parce que cela n'aurait plus d'importance. Les gens peuvent vivre dans la relation qu'ils veulent et la faire reconnaître par la loi, mais le mariage traditionnel devrait occuper une catégorie à part.

Pour ce qui est de la relation entre conjoints de fait tel qu'il en est question dans la Loi sur les juges, la Cour suprême du Canada, dans l'affaire *Nesbitt et Egan*, a statué que de telles relations sont comparables au mariage traditionnel pour la bonne et simple raison que la relation entre conjoints de fait produit également des enfants. Il s'agit d'hommes et de femmes et, par conséquent, la Cour suprême a déterminé que la relation entre conjoints de fait se comparait au mariage traditionnel.

Cependant, nous sommes d'avis qu'une relation entre conjoints de fait n'ayant duré qu'un an est bien peu de choses comparativement à la durée du mariage traditionnel. Nous jugeons qu'il est essentiellement discriminatoire pour les femmes et les

the obligations, duty and sacrifices, to be shoved aside by this legislation because someone has lived with another person for a one-year period.

That summarizes much of what was said by the three political scientists. We support much of what they say and we are building on what they have said.

We are open to questions.

Senator Beaudoin: You referred to the judicial compensation and benefits commission and to section 100 of the Constitution. There is no doubt that Parliament has the direct power to legislate in respect of the salaries, the pensions, and the treatment of judges. It is also true that this proposed legislation must be passed by the Parliament of Canada.

Would you say that Parliament does not have the power to establish a commission to help Parliament in this difficult field of remuneration so that it may be more fair and more in line with the realities of life? It is perfectly legal to do that, unless you tell me that Parliament is losing its authority in doing this, but I do not believe that is the case. As a matter of fact, we may amend that next year.

Ms Landolt: I would agree with you, senator. We do not object to the establishment of a commission per se as long as Parliament reserves the right to say yes or no to any recommendations, and they have done so since 1981. They have often disregarded recommendations. Our concern relates to the make-up of this commission. First, it is not at arm's length; and, second, it must not be binding. To say that they are simply helping Parliament would be very well put and, in that respect, we would agree with you. There is nothing wrong with the establishment of the commission itself, just as there is nothing wrong with the Canadian Judicial Council. As long as this is at arm's length and it is not binding, we would not object to it at all. We would just carry on as we did in 1981 under section 26 of the Judges' Act.

Senator Beaudoin: Is it, in your opinion, definitely and absolutely binding?

Ms Landolt: Mr. Justice Lamer's decision troubled us greatly. I can read the quote. I believe it is significant.

Senator Beaudoin: That is the one you read a moment ago. If it is tantamount to an amendment to section 100 of the Constitution, I would agree with you.

Ms Landolt: What he said was tantamount to that. His actual words are very important and they are found at page 4 of our brief. Mr. Justice Lamer said:

...to avoid the possibility of, or the appearance of, political interference through economic manipulation, a body, such as a commission, must be interposed between the judiciary and other branches of government.

hommes qui contractent le mariage, qui se sont engagés à assumer les obligations, les devoirs et les sacrifices du mariage, d'être écartés par ce projet de loi simplement parce qu'un juge a vécu avec une autre personne pendant un an.

Voilà qui résume l'essentiel de ce qu'ont dit les trois politologues. Nous sommes d'accord pour une bonne part avec eux et nous avons étayé ce qu'ils ont dit.

Nous sommes disposées à répondre à vos questions.

Le sénateur Beaudoin: Vous avez mentionné la Commission d'examen sur la rémunération des juges et l'article 100 de la Constitution. Il ne fait aucun doute que le Parlement est directement habilité à légiférer pour ce qui est des salaires, des retraites et du traitement des juges. Il est également vrai que ce projet de loi doit être adopté par le Parlement du Canada.

Diriez-vous que le Parlement n'a pas le pouvoir voulu pour établir une commission qui aiderait le Parlement à y voir clair dans ce domaine de rémunération compliqué, et ce, pour qu'il puisse se montrer plus juste et plus respectueux des réalités de l'existence? Il est parfaitement légal de le faire, à moins que vous me prouviez que le Parlement perd son autorité en le faisant, mais je ne crois pas que ce soit le cas. D'ailleurs, il se peut que nous modifions cela l'an prochain.

Mme Landolt: Je suis d'accord avec vous, monsieur le sénateur. Nous ne nous opposons pas à la création d'une commission en tant que telle à la condition que le Parlement se réserve le droit d'approuver ou de rejeter les recommandations, ce qu'il a fait depuis 1981. Souvent, il n'a pas tenu compte des recommandations. Notre préoccupation a trait à la composition de cette commission. Tout d'abord, elle n'est pas impartiale; et deuxième, ses décisions ne doivent pas être exécutoires. Dire que la commission ne fait qu'aider le Parlement, c'est très bien, et à cet égard, nous serions d'accord avec vous. Rien ne s'oppose à la création de la commission en tant que telle, tout comme rien ne s'oppose à l'existence du Conseil canadien de la magistrature. Si cette instance est indépendante et que ses décisions ne sont pas exécutoires, nous ne nous opposerons pas du tout à sa création. Nous ne ferions que procéder comme nous l'avons fait en 1981 en invoquant l'article 26 de la Loi sur les juges.

Le sénateur Beaudoin: À votre avis, ces décisions sont-elles définitivement et absolument exécutoires?

Mme Landolt: Le jugement du juge Lamer nous a grandement troublées. Je peux vous lire la citation. Je pense que c'est important.

Le sénateur Beaudoin: C'est celle que vous avez lue il y a un instant. Si cela revient à modifier l'article 100 de la Constitution, je serais d'accord avec vous.

Mme Landolt: Ce qu'il a dit revient à cela. Les termes mêmes qu'il a employés sont très importants, et on les retrouve à la page 4 de notre mémoire. Le juge Lamer a déclaré:

[...] pour éviter la possibilité d'ingérence politique exercée par le biais de la manipulation financière, ou la perception qu'une telle situation existe, un organisme, telle une commission, devrait être interposé entre le pouvoir judiciaire et les autres pouvoirs de l'État.

With regard to the decision of the commission he then went on to say:

The recommendations of the commission would not be binding on the executive or the legislature. Nevertheless, though those recommendations are non-binding, they should not be set aside lightly, and, if the executive or the legislature chooses to depart from them, it has to justify its decision — if it need be, in a court of law.

That is what concerns us. That seems pretty clear to us that what he is saying is that the final decision lies with the judiciary.

Senator Cools: That is what he is saying.

Senator Beaudoin: I agree with you, it is pretty strong.

The Acting Chairman: We are not here to judge Justice Lamer.

Senator Beaudoin: The fact is that he used the words "not binding" and he refers to the burden of proof and he says that, if the executive goes against the suggestion or the recommendation then it must justify that even before a court of justice.

Senator Cools: That is pretty clear.

Senator Beaudoin: I would have said that very differently.

Ms Landolt: A judge in a court of law could say that is not a reasonable decision and knock out Parliament's decision. The judges would have the ultimate say. On one hand he is saying it is not binding but he ties it up very nicely in the next sentence by saying, "You better do what I say or we can throw it out."

Senator Beaudoin: We can still plead before the same judge that he has said that it is not binding.

Senator Cools: Her point is that Parliament should not be in that position.

The Acting Chairman: Let us ask questions.

Senator Grafstein: I put exactly that question to Professor Ziegel and the others. I was referring to the first reading of the bill. I did not see the bill as passed by the house, but there is a provision there that says, in effect, there will be a commission and a report. The Attorney General is required to report at a certain time but, between that time and when he must submit his final report, a report will go to the house and the house must debate that and, in effect, it goes back.

However, I agree with you that, notwithstanding that intermediate step, and I did not have that in front of me when I was dealing with Professor Ziegel, it still puts the ultimate decision in the hands of the court for the right to review whether or not the process was due process. They decide due process principles. Having said that, it is an interesting point.

I would like to turn to your much more difficult question of equality under the Charter as it applies to different relationships. This is a very strange provision because a surviving spouse is defined, again, as a person of the opposite sex — lay that question

Pour ce qui est des décisions de la commission, il écrivait plus loin:

Bien que les recommandations de l'organisme indépendant ne soient pas obligatoires, elles ne doivent pas être écartées à la légère. Si le pouvoir exécutif ou législatif décide de ne pas les suivre, il doit justifier sa décision — au besoin devant une cour de justice.

Voilà ce qui nous préoccupe. Il semble dire très clairement que c'est à la magistrature qu'incombe la décision ultime.

Le sénateur Cools: C'est ce qu'il dit.

Le sénateur Beaudoin: J'en conviens, c'est pas mal fort.

Le président suppléant: Nous ne sommes pas ici pour juger le juge Lamer.

Le sénateur Beaudoin: Il reste qu'il a employé les mots «non obligatoires» et qu'il parle du fardeau de la preuve en disant que si le pouvoir exécutif va à l'encontre de la suggestion ou de la recommandation, il lui faudra justifier cette décision même devant un tribunal.

Le sénateur Cools: C'est assez clair.

Le sénateur Beaudoin: Je ne l'aurais pas formulé de cette façon du tout.

Mme Landolt: Le juge d'un tribunal pourrait déclarer que cette décision du Parlement n'est pas raisonnable et l'abroger. Les juges auraient le dernier mot. D'une part, il dit qu'il n'y a pas d'obligation, mais il associe cela très habilement à la phrase suivante où il dit: «Faites ce que je dis ou nous renverrons votre décision».

Le sénateur Beaudoin: On pourrait tout de même plaider devant lui qu'il avait déclaré que ce n'était pas une obligation.

Le sénateur Cools: Ce qu'elle veut dire, c'est que le Parlement ne devrait pas se retrouver dans cette position.

Le président suppléant: Posons des questions.

Le sénateur Grafstein: J'ai posé exactement cette question au professeur Ziegel et aux autres. Je parlais de la première lecture du projet de loi. Je n'ai pas vu le projet de loi tel qu'adopté à la Chambre des communes, mais il s'y trouve une disposition selon laquelle il y aura une commission et un rapport. Le procureur général doit présenter un rapport à un certain moment mais d'ici à ce qu'il remette son rapport final, un autre rapport doit être remis à la Chambre, qui en discutera, avant qu'il soit renvoyé.

Toutefois, je suis d'accord avec vous, quoi qu'il arrive à cette étape intermédiaire — je n'avais pas cela sous les yeux lorsque je m'entretenais avec le professeur Ziegel — la décision ultime est rendue par le tribunal lorsqu'il s'agit de décider s'il y a eu application régulière de la loi. Ce sont les juges qui décident de cela. Cela dit, c'est un argument intéressant.

J'aimerais maintenant passer à l'épineuse question de l'égalité en vertu de la Charte pour les divers types de relations. C'est une disposition assez bizarre puisqu'on y définit le conjoint survivant, encore une fois, une personne de sexe opposé — on reviendra plus

aside whether it is same sex or opposite sex — who has cohabited with a judge in a conjugal relationship for at least one year.

If I recall the common law correctly, a common-law relationship must be established for a reasonable period of time, and that notion of a reasonable period of time was imported into our property rights, provincially, from California. In effect, in Ontario, a common-law relationship exists if the parties have cohabited for three years. Is it three years?

Ms Landolt: It is three years in Ontario.

Senator Joyal: I believe it is the same in Quebec.

Senator Grafstein: It takes three years to establish proprietary rights, but this seems to be even shorter than that. This presents a problem because in the question of the fairness of specifying a non-secular relationship as opposed to a secular relationship, there must be some parity. The one year appears to be difficult to justify.

Where you draw the line is difficult as well. The line we have drawn in Ontario on community-property rights is at three years. That is an appropriate issue for us to deliberate on and I thank you for bringing that to our attention.

I wish to deal with the question of same-sex relationships, and there is no question at all that this is an evolving value. In other words, if you examined that value 20 years ago, that is, pre-Charter, there would have been a different consensus in the country about what is equal in society, never mind equal under the law.

Today, I think one must recognize that there is a growing consensus that secular versus non-secular relationships have some sort of equal status and same-sex versus opposite-sex relationships are moving in that direction, whether some of us or some groups in society like it or not.

The Acting Chairman: We are referring to producing and non-producing relationships.

Senator Grafstein: Yes. I understand the witness' position, but even if I were to accept your position, the factual basis is changing under our feet as we move along. I want to take you through my thinking and then you can respond.

Earlier we heard the minister talk about dependency. I assume from what you say that, on the question of a dependent receiving remuneration from the state after the active partner deceases, you would not have any objection as to whether it is male or female?

Ms Landolt: We have two concerns. First, as I mentioned, we wish to recognize the traditional marriage because the traditional marriage is the future on which the whole of Canada is based in common-law. We want to give it recognition as a social policy to encourage the birth of children because we need that. We have one of the lowest birth rates. We are not even reproducing ourselves and immigration is not filling the gap.

tard sur cette question du sexe opposé ou du même sexe — qui a cohabité avec un juge, dans une situation assimilable à une union conjugale pendant au moins un an.

Si je me souviens bien de la jurisprudence, une relation de fait doit avoir existé pendant une période raisonnable. Cette notion de période raisonnable a été importée de la Californie pour ce qui est des droits de propriété, au niveau provincial. En Ontario, des personnes qui ont cohabité pendant trois ans sont considérées comme des conjoints de fait. Est-ce bien trois ans?

Mme Landolt: C'est trois ans en Ontario.

Le sénateur Joyal: Je crois que c'est la même chose au Québec.

Le sénateur Grafstein: Il faut trois ans pour établir des droits de propriété, mais il semble qu'ici, ce soit plus court. Nous avons un problème si l'on veut qu'il y ait une justice dans l'établissement d'une relation sanctionnée par l'église ou non. Il doit y avoir une certaine parité. Il semble difficile de justifier que l'on n'exige qu'un an.

Mais il est difficile d'imposer une limite. En Ontario, pour les droits de propriété sur les biens communs du couple, nous avons fixé cela à trois ans. C'est une question dont il convient de discuter et je vous remercie de l'avoir signalée à notre attention.

J'aimerais parler de la question des relations entre personnes de même sexe, une question qui se rapporte à des valeurs manifestement en évolution. Autrement dit, si l'on avait examiné cela il y a 20 ans, c'est-à-dire avant la Charte, le consensus au pays sur le sujet de l'égalité en société et devant la loi aurait été bien différent.

Aujourd'hui, il faut bien reconnaître un consensus grandissant autour de l'égalité de statut des unions de fait et des mariages; la question évolue dans le même sens pour les couples homosexuels et hétérosexuels, qu'on le veuille ou non, individuellement ou en tant que groupes.

Le président suppléant: Nous parlons d'unions productives et non productives.

Le sénateur Grafstein: Oui. Je comprends la position des témoins, mais même si j'acceptais cette position, les faits évoluent à mesure que nous nous faisons une idée. Je vais vous exposer mon raisonnement, puis vous répondrez.

Un peu plus tôt, la ministre a parlé de dépendance. D'après ce que vous dites, je présume que vous n'auriez rien contre le fait qu'une personne à charge reçoive une rémunération de l'État après le décès du partenaire actif, que la personne soit un homme ou une femme?

Mme Landolt: Nous avons deux préoccupations. D'abord, comme je le disais, nous voulons reconnaître le mariage traditionnel puisque c'est sur le mariage traditionnel que repose l'avenir de la common law canadienne. Nous voulons lui donner une reconnaissance en tant que politique sociale pour encourager la naissance d'enfants dont nous avons bien besoin. Nous avons l'un des plus faibles taux de natalité. Nous ne nous reproduisons même pas nous-mêmes et l'immigration ne comble pas le manque à gagner.

That is important and that is a social policy which legislators must determine. Heretofore, relationships have always been a legislative matter. What has happened in Canada does not include all people. It is not the general population that is going for same-sex marriages. An Angus Reid poll in 1982, a Gallop poll in 1992, and an Angus Reid poll in 1994 said that the majority of Canadians feel that the traditional marriage must have priority. They think that same-sex marriage is not good for children; it is not good for family structure; it is not good for society. If people want to have such a relationship, it is their business; nobody will stop them. However, the Canadian population does not go for it.

Who is going for it? Some of the appointed members of the court. Madam Justice Rosalie Abella did not base her judgment in *Rosenberg* on any precedent or any law. In fact, she ignored the Supreme Court of Canada's binding precedent and said that she did not agree with it, so she threw it out.

In every case in Canada on same-sex benefits, there has never been produced evidence that they have suffered discrimination. It has never been proven that they have suffered discrimination in their relationships. In fact, the *Rosenberg* case dealt with RRSPs and whether a same-sex couple could get the same RRSP benefits. The court was shown that there was no difference in financial return if you listed your partner as a spouse or as a beneficiary. So that is not the problem.

Senator Grafstein: I follow your argument, but you are not quite addressing my proposition.

Ms Landolt: Let me finish my second point. First, we want to raise the traditional family as a priority. A same-sex relationship would just be an alternative lifestyle.

Second, there is only so much money to go around. You must take money away from one pot to fill in the other pot. We need a practical solution. Again, this is a matter of social policy. Do we want to give everyone the same benefit or do we want to recognize the contribution of the traditional family?

There is one thing I do find with same-sex marriages. It is discriminatory to give benefits to them but not to a mother and her son living together, or two brothers or two sisters. That is the ultimate discrimination if two homosexuals get benefits and not brothers or sisters or mothers and sons. Have I missed your point?

Senator Grafstein: No, we are getting closer, but for the fact that a relationship does not produce an offspring, and you say that that is the higher architectonic to which we should be addressing ourselves. I can make a convincing argument to say that, under the Charter, what is important is not respect for a different relationship but the question of giving sustenance and providing equality for a dependent relationship. For instance, a judge in the United States Supreme Court — and there was some controversy about this — was appointed in the last decade. He was a bachelor

C'est important et c'est une politique sociale dont doivent décider les législateurs. Jusqu'ici, les relations de couple ont toujours été une question légiférée. Ce qui se produit au Canada ne touche pas tout le monde. Ce n'est pas la population en général qui est en faveur des mariages homosexuels. D'après des sondages Angus Reid de 1982 et 1994 et un sondage Gallop de 1992, la majorité des Canadiens estiment que le mariage traditionnel doit avoir la priorité. Ils pensent que les mariages homosexuels ne sont pas bons pour les enfants, ni pour la structure familiale, ni pour la société. Si des gens veulent avoir pareille relation, c'est leur affaire, personne ne les en empêchera. Toutefois, la population canadienne n'est pas en faveur de cela.

Qui est en faveur de cela? Certains membres nommés de la magistrature. La juge Rosalie Abella n'a pas fondé sa décision dans l'affaire *Rosenberg* sur un précédent ni sur une loi existante. En fait, elle a fait fi d'un précédent exécutoire de la Cour suprême du Canada en disant qu'elle n'était pas d'accord et qu'elle le rejetait.

Dans chaque affaire d'avantages sociaux pour couples de même sexe au Canada, on n'a pu prouver qu'il y avait eu discrimination. On n'a jamais prouvé qu'il y avait eu discrimination dans la relation. D'ailleurs, l'affaire *Rosenberg* portait sur les REER, c'est-à-dire sur l'obtention des mêmes avantages reliés aux REER pour les couples de même sexe. Le tribunal a montré que financièrement, les choses revenaient au même que l'on inscrive son partenaire comme un conjoint ou comme un bénéficiaire. Là n'est donc pas le problème.

Le sénateur Grafstein: Je comprends votre raisonnement, mais vous ne répondez pas à ma question.

Mme Landolt: Laissez-moi terminer mon deuxième argument. D'abord, nous voulons que l'on donne priorité à la famille traditionnelle. Une relation homosexuelle ne devrait être qu'un mode de vie différent.

Deuxièmement, les ressources monétaires sont limitées. Pour remplir une poche, il faut en vider une autre. Il faut une solution pratique. Encore une fois, il s'agit de politique sociale. Voulons-nous donner le même avantage à tous ou voulons-nous reconnaître la contribution de la famille traditionnelle?

Il y a une chose que je dois dire au sujet des mariages entre personnes du même sexe. Il est discriminatoire de leur accorder des avantages qu'on n'accorderait pas à une mère et à son fils qui vivent ensemble, ou à deux frères ou deux soeurs vivant ensemble. Ce serait une discrimination suprême que d'accorder des avantages à deux homosexuels et pas à des frères, à des soeurs ou à des mères et leurs enfants. Est-ce que j'ai répondu à votre question?

Le sénateur Grafstein: Vous vous en rapprochez, sauf quand vous parlez des relations qui ne produisent pas de progéniture, alors que c'est le fondement même de la société qui doit compter à nos yeux. Je pourrais présenter des arguments convaincants selon lesquels, en vertu de la Charte, ce qui importe n'est pas le respect qu'on a pour divers types de relations mais le fait qu'on assure la subsistance et qu'on soutient l'égalité d'une relation de dépendance. Par exemple, il y a eu une certaine controverse au sujet d'un juge de la Cour suprême des États-Unis qui a été

who lived with his mother. As I thought through the Attorney General's comments, my response was to wonder why that mother, who has supported her son, should not be considered his dependent should she survive him?

Ms Landolt: You are perfectly logical, Senator Grafstein.

Senator Grafstein: You have raised the point that our limited resources are stretched with major objectives. I saw a personal example just last week. A very wealthy friend of mine has a younger wife who is a judge, an excellent judge. She was not appointed for the purposes of receiving, in effect, her pension in the event of her premature demise; on the contrary. We have moved from an appropriate base that nobody could say is discriminatory — that is dependency — to a situation of recognizing relationships without any requirement.

It is interesting. There is not even a requirement for a conjugal relationship. We say cohabitation does not necessarily mean a conjugal relationship. This is quite a strange bill.

Ms Landolt: It is very strange.

Senator Grafstein: Your points give us pause but I am not sure that I can agree with you that, with the changing value structure, we can treat a spousal relationship, same sex or opposite sex, in the way you are suggesting. I think things are moving too quickly.

Ms Landolt: Perhaps not with the public, but certainly with some judges and their ideology.

Senator Grafstein: No, I am not talking about the judges. I am talking about public opinion.

Ms Landolt: I do not know what you are gauging. I can only go by two national pollsters. I would not know better than anyone else, but that is what the polls are saying.

Senator Grafstein: The military in the United States is the most democratic organization in that country. There was a lot of controversy about this but same-sex relationships are recognized.

Senator Cools: Could I have a clarification, Senator Grafstein? Many of us would have sympathy for the case you have just described of the judge and his mother. Did you say that the standard should be widened to dependency?

Senator Grafstein: My problem is that we are trapped by the construction of this bill. It does not make dependency as a condition precedent to a benefit. The state gives the benefit for the relationship, not for the dependency.

Ms Landolt: Senator Grafstein, I would not want anyone to get the idea that we are opposed to the dependency concept. Obviously, in the example you give, it seems sensible. Our problem is one of practicality. Financially, do we have a big enough pot?

nommé à ce poste il y a moins de dix ans. Il était célibataire et vivait avec sa mère. En écoutant l'exposé du procureur général, je me demandais si cette mère, qui a fait vivre son fils, ne devrait pas être considérée comme personne à charge s'il mourait avant elle?

Mme Landolt: Votre logique est sans faille, sénateur Grafstein.

Le sénateur Grafstein: Vous avez soulevé le problème de nos ressources limitées, déjà partagées entre des objectifs importants. J'en ai vu personnellement un exemple la semaine dernière. Un richissime ami à moi a une jeune épouse qui est juge, un excellent juge. Elle n'a pas été nommée pour que soit perçue sa pension, en cas de décès prématuré, bien au contraire. Nous sommes passés de fondements appropriés qui ne sont pas discriminatoires, c'est-à-dire la dépendance, à une situation où l'on reconnaît toutes les relations, sans critère.

C'est intéressant. Il n'y a pas de critère pour établir une relation conjugale. Nous disons que la cohabitation ne signifie pas nécessairement une relation conjugale. C'est un projet de loi assez étrange.

Mme Landolt: C'est très étrange.

Le sénateur Grafstein: Vous nous donnez matière à réflexion. Mais je ne suis pas convaincu de pouvoir dire comme vous qu'avec l'évolution de la structure de nos valeurs, nous puissions traiter des unions de même sexe ou de sexe opposé comme vous le proposez. Je pense que les choses évoluent trop vite.

Mme Landolt: Peut-être pas chez le public, mais certainement chez certains juges, pour ce qui est de leur idéologie.

Le sénateur Grafstein: Non, je ne parlais pas des juges. Je parle de l'opinion publique.

Mme Landolt: Je ne sais pas ce que vous évaluez. Je ne peux que vous parler de deux maisons de sondage nationales. Je ne pourrais me prononcer moi-même, pas plus que quiconque, mais c'est ce que disent les sondages.

Le sénateur Grafstein: Les Forces armées américaines sont l'organisation la plus démocratique de ce pays. Même si elles sont controversées, on y reconnaît les unions de personnes de même sexe.

Le sénateur Cools: J'aimerais avoir une clarification, sénateur Grafstein. Beaucoup d'entre nous pourraient avoir de la sympathie pour le cas que vous venez de décrire, celui d'un juge et de sa mère. Avez-vous dit que la norme devrait être élargie pour comprendre les liens de dépendance?

Le sénateur Grafstein: Mon problème, c'est que nous avons les mains liées à cause de la structure de ce projet de loi. La dépendance n'y est pas énoncée comme condition à la perception de la pension. L'État remet la pension en fonction de la relation conjugale et non de la dépendance.

Mme Landolt: Sénateur Grafstein, je ne voudrais pas qu'on s'imagine que nous nous opposons au concept de la dépendance. Dans l'exemple que vous donnez, manifestement, cela semble raisonnable. Il y a toutefois des problèmes pratiques. Financièrement, notre bourse est-elle assez garnie?

Second, where does this put the traditional marriage which historically has always been recognized because, without it, there is no future. That is the only reason why you give special benefits. By making same-sex benefits the same as those for heterosexual couples, you are discriminating against all these people who are in dependency relationships and who could use this extra funding.

It is a very strange world we are living in. We are pickpocketing and giving some people benefits and not others. That is a concern.

Senator Fraser: As the chairman has indicated, I am a new senator and, as such, I may be lacking some background.

However, I would like to clarify my understanding of your position on the question of survivor benefits. I think I understand your position on same-sex couples, and I am not talking about them. I am talking about heterosexual couples. I am not quite sure whether what I hear coming from you is an objection to common-law unions or an objection to striking long-time wives off the rolls after they have been divorced.

Let me explain. As I understand this bill, in apportioning survivor's benefits as between a common-law spouse and the preceding but not divorced spouse, the apportionment would be done in proportion to the length of each relationship. That is to say, a wife who had been with a husband for 25 years and a woman who had been his common-law spouse for one year would share accordingly. The wife would get 25/26ths of the benefits, which does not strike me as jettisoning anything.

Ms Landolt: It is not that straightforward. If it were, there would be no problem. I would understand that.

The Acting Chairman: Senator Fraser had not finished her question.

Senator Fraser: No, I had not.

It seems to me that where the long-standing wife gets jettisoned — and this is why I am asking you to bear in on precisely which point it is that disturbs you more — is where she gets cut off after divorce and, if she marries someone and is married for 24 hours and he dies on his honeymoon, she gets it all.

Ms Landolt: As to the question of just getting a pension, we have no problems with that.

Senator Fraser: What is reasonable?

Ms Landolt: If he — if the judge — and I am using "he" while it could also be "she" —

Senator Fraser: You are worried about women and are therefore worried about male judges' survivors.

Ms Landolt: If it is just a matter of prorating the pension between the two, there is no problem. However, there are more subtle complications in the bill. The complications I see are with, for example, clause 52 of the bill which states that the surviving spouse will receive an annuity. That surviving spouse will be the

Deuxièmement, que fait-on du mariage traditionnel qui a toujours été reconnu, historiquement, puisque sans lui, il n'y a pas d'avenir. C'est la seule raison pour laquelle on accorde des avantages spéciaux. En donnant les mêmes avantages aux couples homosexuels qu'aux couples hétérosexuels, on fait de la discrimination contre tous ceux qui sont dans une relation de dépendance et qui pourraient mieux vivre grâce à ces fonds supplémentaires.

Nous vivons dans un monde bien étrange. On prend dans une poche pour donner à certains et pas à d'autres. C'est préoccupant.

Le sénateur Fraser: Comme l'a dit le président, je suis un nouveau sénateur et je manque peut-être d'informations.

J'aimerais toutefois que vous m'aidez à mieux comprendre votre position au sujet des pensions de survivant. Je crois comprendre votre position au sujet des couples de même sexe, et ce n'est pas d'eux dont je parle. Je parle des couples hétérosexuels. Je ne sais pas au juste si vous vous opposez aux unions de fait ou à ce qu'on supprime des listes de bénéficiaires les ex-épouses de juges qui ont longtemps vécu avec eux.

Permettez-moi de m'expliquer. Si je comprends bien le projet de loi, en répartissant la pension entre le conjoint de fait et l'ex-conjoint non divorcé, la répartition doit se faire en fonction de la durée de chacune des relations. Ainsi, une femme qui a vécu avec un homme pendant 25 ans et la femme qui est devenue sa conjointe de fait pour un an partageraient la pension proportionnellement. L'épouse obtiendrait 25/26e de la pension; ce n'est pas ce que j'appelle se faire larguer.

Mme Landolt: Ce n'est pas aussi simple. Autrement, il n'y aurait pas de problème. Je le comprendrais.

Le président suppléant: Le sénateur Fraser n'avait pas fini sa question.

Le sénateur Fraser: En effet.

Il me semble que là où l'ancienne épouse se fait larguer — et c'est que je vous demande de préciser ce qui vous dérange le plus — c'est lorsqu'elle perd ses droits après un divorce alors que si une femme marie un juge, ne serait-ce que pour 24 heures, puis qu'il meurt pendant sa lune de miel, elle obtient tout.

Mme Landolt: Pour ce qui est de simplement obtenir une pension, il n'y a pas de problème.

Le sénateur Fraser: Qu'est-ce qui est raisonnable?

Mme Landolt: Si le juge, que ce soit un homme ou une femme...

Le sénateur Fraser: Ce qui vous inquiète, ce sont les femmes et par conséquent, les conjointes survivantes des juges qui sont des hommes.

Mme Landolt: S'il ne s'agit que de répartir la pension entre les deux, il n'y a pas de problème. Il y a toutefois d'autres subtilités dans le projet de loi. Il y a par exemple des complications associées à l'article 52 où est prévue une annuité pour le conjoint survivant. Le conjoint survivant est celui avec qui vit le juge à son

one with whom he is living at the time of death. There is no provision under clause 52 for a divorced spouse. She is left out in the cold.

If a judge leaves his wife, for example, and lives with someone else, what happens to that one-sixth? She does not receive one-sixth of his income at the time of his death. What happens when a judge divorces his wife or separates and it is set out in their separation agreement that she would receive part of his pension, for example, \$150,000? What would happen if he dies and this bill has become law? The previous agreement would be wiped out because this measure would supersede the original agreement. There are different categories of wives and relationships.

It is all so complicated. I do not think anyone thought about that.

Senator Fraser: If I understood what we were told earlier today, along with the clarification I received from the staff member, in fact, this bill would not supersede separation agreements.

Ms Landolt: With respect, I will say there is a major quibble among lawyers because the legislation would supersede the marriage agreement. It just happens that a legislative act would take over.

Senator Grafstein: Please refer to clause 9 of the bill which would replace section 44(4) of the act.

The Acting Chairman: I think your question is addressed in that clause.

Ms Landolt: A separation agreement is different from a divorce settlement. To me, separation agreement simply means an agreement between two parties. It is an agreement between the husband and wife. However, it is not the same as a divorce settlement which the court decrees. No one calls a court order a separation agreement. The court decrees that there should be maintenance, for example, in a specific amount per month.

Senator Grafstein: We should consider that question, Mr. Chairman. It states "a separation agreement entered into in accordance with applicable provincial law." As opposed to talking about the divorce agreement, separation is a generic term that applies to a separation between parties, whether it is a divorce or separation. We should look at that as a question of drafting.

Clearly, I read this to mean a separation agreement, be it divorce or separation, that is entered into freely by two parties; and, in that process, is he or she, depending on who it is, waives entitlement.

Ms Landolt: "Separation agreement" means one thing to me, while "divorce settlement" means another. It states, "under provincial law." It is ambiguous, I have to admit. "Under provincial law" means that there is legislation for separation agreements as well as legislation with regard to divorce settlements.

Senator Grafstein: We will ask our law experts to advise us.

décès. L'article 52 ne prévoit rien pour le conjoint divorcé. Si c'est une ex-épouse, elle n'aura rien.

Si un juge quitte sa femme, par exemple, et vit avec quelqu'un d'autre, qu'arrive-t-il à ce sixième du traitement? L'épouse ne recevra pas le sixième de son traitement à son décès. Qu'arrive-t-il si un juge et son épouse divorcés ou séparés ont prévu dans leur accord de séparation qu'elle recevrait une part de sa pension, par exemple, 150 000 \$? Qu'arrive-t-il s'il meurt et que ce projet de loi est adopté? Cet accord préalable sera nul puisque le projet de loi aurait préséance. Il y a diverses catégories de femmes et d'unions.

Tout cela est si compliqué. Je pense que personne ne l'avait envisagé.

Le sénateur Fraser: Si j'ai bien compris ce qu'on nous a dit plus tôt en deux mots aujourd'hui, ainsi que les éclaircissements fournis par notre personnel, ce projet de loi n'aurait pas préséance sur les accords de séparation.

Mme Landolt: Sauf votre respect, les avocats ne s'entendent pas sur la préséance accordée à la loi ou au contrat de mariage. La loi aurait préséance.

Le sénateur Grafstein: Je vous prie de lire l'article 9 du projet de loi, qui vise à remplacer le paragraphe 44(4) de la loi.

Le président suppléant: Je pense que votre question se rapporte à cet article.

Mme Landolt: Un accord de séparation n'est pas la même chose qu'un règlement de divorce. À mes yeux, l'accord de séparation signifie simplement un accord entre deux parties. C'est un accord entre le mari et la femme. Ce n'est pas la même chose qu'un règlement de divorce imposé par le tribunal. Personne ne confondrait une ordonnance de la cour et un accord de séparation. Le règlement de divorce imposé par la cour prévoit une pension alimentaire, en fixant le montant mensuel.

Le sénateur Grafstein: Il faut bien examiner cette question, monsieur le président. On dit: «un accord de séparation conclu conformément au droit provincial applicable». Plutôt que de parler d'un accord de divorce, on emploie le terme séparation, comme générique pour toute séparation des parties, qu'il s'agisse d'un divorce ou d'une séparation. Il s'agit là simplement d'un problème de rédaction.

Je croyais qu'il était clair qu'il s'agissait d'un accord de séparation, qu'il y ait divorce ou séparation, conclu librement par les deux parties. Dans cette procédure, le mari ou la femme, selon le cas, renonce à ses droits.

Mme Landolt: À mes yeux, un «accord de séparation» ce n'est pas la même chose qu'un «règlement de divorce». On dit «conformément au droit provincial». Je dois bien admettre que c'est ambigu. Cela signifierait qu'il y a des lois pour des accords de séparation comme pour les règlements de divorce.

Le sénateur Grafstein: Nous allons demander le conseil de nos spécialistes juridiques.

Senator Cools: The issue that I find a little odd — as you say, it is a bizarre bill at any rate — is that it is not unusual for individuals to enter into separation agreements and then later on there is a change in circumstances and the person goes back to court to have a change in the separation agreement. What this does, and the witness is perfectly right, is that it supersedes the ability of any person to return to court and say that, because there has been a change in circumstances, they believe they made a mistake. It blocks that, and that is unusual.

Ms Landolt: I would like to comment on a point raised by the senator. It is a very complex problem. We are reading it as women and asking this committee to re-examine and revisit these provisions, bearing in mind that the long-standing wife and children do matter.

The Acting Chairman: Ms Landolt, do you think a lawyer who is advising the wife of a judge would advise her to waive that right? I doubt it.

Senator Cools: It happens.

Ms Sophie Joannou, Treasurer, REAL Women of Canada: What happens when the husband leaves his wife after 25 years, after having fooled around for 10 years or 15 years, and he then decides to enter into a common-law relationship and after one year he dies? The pension that was accumulated in the 10 or 15 years will then be prorated to the common-law spouse. Is that fair to the first wife and their children?

The Acting Chairman: The first marriage was interrupted because of a divorce or separation.

Ms Joannou: Yes, and then he does not enter into any permanent relationship for 10 or 15 years and then enters into a common-law relationship.

The Acting Chairman: We have the answer to that.

Ms Joannou: What is it?

The Acting Chairman: When the marriage still exists, it is prorated between the married spouse and the common-law spouse.

Ms Joannou: It is the date of separation, even though you are not divorced, that counts for prorating.

The Acting Chairman: If there is some question in the minds of my colleagues, we will ask those questions of the officials of the department.

Senator Sparrow: On the yearly salary, the minister stated that the purpose for that was to pay funeral expenses, et cetera. You made the comment when you were talking about several hundred thousand dollars, one-sixth is a lot of money. Indeed, it is.

It seems to me it is an unusual provision. Normally, in wills made by anyone, the first provision is to pay for any funeral expenses or debts. When the minister made that statement, it was

Le sénateur Cools: Ce que je trouve un peu curieux — comme vous l'avez dit, c'est un projet de loi bizarre en tout cas — c'est qu'il n'est pas inhabituel pour des personnes qui signent une entente de séparation de se présenter devant les tribunaux pour faire modifier l'entente plus tard lorsque les circonstances ont changé. Le témoin a parfaitement raison de dire que cette disposition prive les signataires de la possibilité de se présenter de nouveau devant les tribunaux pour dire que les circonstances ont changé et qu'ils ont fait une erreur. L'article empêche ce recours et c'est inhabituel.

Mme Landolt: J'aimerais faire une observation concernant un point soulevé par le sénateur. Le problème est très complexe. Nous le lisons en tant que femmes, et nous demandons à ce comité de revoir et de repenser ces dispositions, en tenant compte du fait que la conjointe de longue date et les enfants sont importants.

Le président suppléant: Madame Landolt, croyez-vous qu'un avocat qui conseille la femme d'un juge lui conseillerait de renoncer à ce droit? J'en doute.

Le sénateur Cools: Cela arrive.

Mme Sophie Joannou, trésorière, REAL Women of Canada: Qu'est-ce qui se passe quand le mari quitte sa femme après 25 ans, ayant eu des aventures pendant 10 ou 15 ans, et qu'il décide alors d'entamer une union de fait et qu'il meurt après un an? La pension qui a été accumulée dans les 10 ou 15 années sera alors répartie proportionnellement entre la conjointe de fait et l'ex-épouse. Est-ce que cela est juste pour la première femme et les enfants?

Le président suppléant: Le premier mariage a été rompu à cause d'un divorce et d'une séparation.

Mme Sophie Joannou: Oui, et après il n'a pas d'union permanente pendant 10 ou 15 ans et par la suite il entre dans une union de fait.

Le président suppléant: Nous avons la réponse à cette question.

Mme Sophie Joannou: Qu'est-ce que c'est?

Le président suppléant: Lorsque le mariage existe toujours, la pension est répartie proportionnellement entre la conjointe mariée et la conjointe de fait.

Mme Sophie Joannou: C'est la date de la séparation, même si on n'est pas divorcé, qui est utilisée pour établir la répartition proportionnelle.

Le président suppléant: S'il y a un doute dans l'esprit de mes collègues, nous poserons ces questions aux représentants du ministère.

Le sénateur Sparrow: Pour ce qui est du traitement annuel, la ministre a dit que cela visait à payer les dépenses funéraires, et cetera. Vous avez fait remarquer que quand il s'agit de plusieurs centaines de milliers de dollars, un sixième représente beaucoup d'argent. C'est tout à fait juste.

Il me semble que c'est une disposition inhabituelle. Normalement, lorsqu'on fait un testament, la première disposition vise à payer les dépenses funéraires ou les dettes. Lorsque la

just off the top of her head. It seems to me highly unusual that that provision would be in a bill. Under the Senate provisions and so on, it says that the payout goes to your estate, and it seems to me that, if there were any benefits, they would normally go to an estate, and from that the funeral expenses and any other expenses would be paid. It does not say here, as the minister said, that the money will be used for that purpose. The money may go to the person who cohabitated with the judge for one year, and she may take the money and disappear. That can easily happen. That may be a concern of your group.

There must be something unusual — such as an individual case — that would prompt that type of provision in the bill.

Ms Landolt: When we saw that, senator, our reaction was: Why does this common-law wife of one year get this money? It is like a bouquet of flowers presented to her for one year's cohabitation. Our concern was for the other people involved, the children? What about the legal wife or former wife? It does not seem to make sense to us. It seems to be giving a benefit to someone who is just lucky to live with that man for one year. She gets all this money handed to her for what? You are right that funeral expenses are always covered out of the estate. She is just given a gratuitous gift, thanks to this act. Again, it is deprivation and discrimination against a long-standing wife and children.

Senator Sparrow: No judge will die in poverty.

Ms Landolt: If he has too many wives, he may.

Senator Sparrow: I would think that should be examined.

The Acting Chairman: Thank you, Ms Landolt.

Honourable senators, before we retire for the night, I have a suggestion to make. We have been in touch with Mr. Scott, the chair of the commission, and he is prepared to appear before our committee as a witness next week. We could perhaps hear him next Wednesday, if that is agreeable. Do your wish that we invite him to appear? We are open to suggestions to hear other witnesses as well.

Senator Cools: Could we speak for a moment about the issue of compensation for witnesses' transportation?

The Acting Chairman: We can discuss that amongst ourselves. We have rules on that.

Senator Joyal: I have a question which I wish to share with my colleagues. According to the testimony we received this afternoon, it seems that the suggestion put forward in the bill on the establishment of a commission removes part of the responsibility of the Parliament of Canada as it relates to remuneration for judges. Would it not be advisable to get a comparative analysis of how other Commonwealth systems have dealt with the issue of paying judges in a way that protects the principle of independence, the freedom of decisions, and so on, and which is consistent with the sovereignty of Parliament? In the

ministre a fait cette affirmation, c'était au pied levé. Il me semble tout à fait anormal que cela se trouve dans un projet de loi. Dans les dispositions pour le Sénat et ailleurs, le montant forfaitaire est payé à la succession, et il me semble que s'il y avait des avantages, ils seraient normalement payés à la succession, et que les dépenses funéraires et toute autre dépense seraient payées à même la succession. Le projet de loi ne précise pas, comme l'a dit la ministre, que l'argent sera utilisé à cette fin. Le montant peut être versé à la personne qui a cohabité avec le juge pendant un an, et elle peut prendre l'argent et disparaître. Cela peut facilement arriver. Votre groupe se préoccupe peut-être de cette possibilité.

Il doit y avoir quelque chose d'exceptionnel — par exemple, un cas particulier — à l'origine de cette disposition.

Mme Landolt: Lorsque nous avons pris connaissance de cela, sénateur, nous nous sommes demandé, pourquoi est-ce que la conjointe d'un an reçoit cet argent? C'est comme lui présenter un bouquet de fleurs pour son année de cohabitation. Nous nous préoccupons des autres personnes en cause, des enfants. Et qu'en est-il de la femme mariée ou de l'ex-épouse? Cela ne nous semble pas sensé. Ça semble conférer un avantage à quelqu'un qui a eu la bonne chance de vivre avec un homme pendant un an. Et elle recevra tout cet argent? Vous avez raison de dire que c'est toujours la succession qui paie les dépenses funéraires. Grâce à ce projet de loi, on lui fait un cadeau non mérité. Encore une fois, c'est la femme de longue date et les enfants qui sont victimes de privation et de discrimination.

Le sénateur Sparrow: Aucun juge ne mourra dans la pauvreté.

Mme Landolt: Ça peut lui arriver s'il a trop de femmes.

Le sénateur Sparrow: Je crois que la question devrait être examinée.

Le président suppléant: Merci, madame Landolt.

Honorables sénateurs, avant de lever la séance pour la nuit, j'ai quelque chose à vous proposer. Nous avons communiqué avec M. Scott, le président de la commission, et il est prêt à venir témoigner devant notre comité la semaine prochaine. On pourrait peut-être le recevoir mercredi prochain, si cela vous convient. Voulez-vous l'inviter à comparaître? Nous sommes aussi ouverts à toute suggestion concernant d'autres témoins.

Le sénateur Cools: Est-ce qu'on pourrait passer quelques minutes à discuter du paiement des frais de transport des témoins?

Le président suppléant: Nous pouvons en discuter à huis clos. Nous avons une procédure pour cela.

Le sénateur Joyal: J'ai une question dont j'aimerais discuter avec mes collègues. D'après le témoignage que nous avons entendu cet après-midi, il semblerait que la proposition du projet de loi concernant l'établissement d'une commission enlève au Parlement du Canada une partie de sa responsabilité concernant la rémunération des juges. Ne serait-il pas souhaitable de faire faire une analyse comparative de la façon dont d'autres systèmes du Commonwealth ont procédé pour rémunérer les juges d'une façon qui protège le principe de l'indépendance, la liberté des décisions, et cetera, et qui respecte la souveraineté du Parlement? La création

establishment of a commission there is certainly a very important principle at stake. I do not think that discussion took place in the other place.

Before voting on that, I would be interested in knowing how other common-law systems have dealt with that issue, even though they might not have, in their constitutions, a section similar to our section 100 which very directly vests the responsibility with the Parliament of Canada. Perhaps in other countries they do not have that kind of clear-cut responsibility. In some instances, it might be in the hands of the executive. I do not know.

It is a question I wished to entertain with our witnesses, especially Professor Ziegler. When Senator Lewis raised this question, it was touched on by Professor Ziegler in the last answer. He mentioned New Zealand, Australia and the U.K., but only in a general way.

As far as I can see, and according to our witnesses and the reading we have been doing, it seems that the report of the triennial commission has not been acted upon for all kinds of reasons. That prompted dissatisfaction among the judiciary. They felt that the Parliament of Canada was not acting according to the expectation of the learned justices.

I believe that, if we are to change the system in a fundamental way, we should know how other systems have been tackling this issue. If witnesses could attend to explain comparative systems, I would certainly not feel that it would be a waste of time. Intellectually, I would find it satisfactory. It is so fundamental that I think it is worth taking an hour or so of our time to discuss that.

The Acting Chairman: When we have a steering committee meeting on Tuesday next when the chair is back we will raise that issue, as well as any suggestions that Senator Cools or other senators might wish to make. As I said at the beginning, we have more time now to study the bill.

Senator Grafstein: Perhaps we could do a little research on section 101 — where did it come from; what was the history of that; what was the extent of this. In my mind, the statement was clearly put in to assert Parliament's supremacy over judge-made law. My memory might be foggy, but my recall is that there was a tremendous debate in the country, particularly among the provinces, about not having a charter. I remember particularly Mr. Sterling Lyon in Manitoba, who made the strong case that this would subvert Parliament. I thought Joe Clark made that argument quite effectively.

Having said all of that, one of the ways I believe that the Government of Canada dealt with that issue was to say that judges would not be given a mandate to become, in effect, politicians and usurp the powers of Parliament. As I recall, that was the origin of that section. It would be very useful if we could have some evidence on that question. I have not read the P.E.I. decision completely, but that does not appear to have been dealt with fully.

d'une commission met en jeu un principe très important. Je ne crois pas qu'on en ait discuté dans l'autre endroit.

Avant de passer au vote, je voudrais bien savoir comment d'autres systèmes de la common law ont traité de la question même s'ils n'ont pas dans leur constitution un article semblable à notre article 100 qui confie très directement cette autorité au Parlement du Canada. Peut-être que la responsabilité n'est pas aussi claire dans d'autres pays. Dans certains cas, cela pourrait relever de l'exécutif. Je ne le sais pas.

C'est une question dont j'aimerais discuter avec nos témoins, surtout avec le professeur Ziegler. Le sénateur Lewis a posé cette question, et le professeur Ziegler y a répondu dans sa dernière intervention. Il a mentionné la Nouvelle-Zélande, l'Australie et le Royaume-Uni, mais seulement d'une façon générale.

D'après ce que je constate, et d'après nos témoins et les renseignements que nous avons reçus, il semblerait qu'on n'ait pas donné suite au rapport de la commission triennale. Cela a créé un mécontentement parmi les juges. Ils estimaient que le Parlement du Canada ne répondait pas aux attentes des juges.

Il me semble que si on veut apporter des modifications fondamentales au système, on devrait savoir comment cela se passe dans d'autres pays. Si on pouvait entendre des témoins qui nous expliqueraient comment fonctionnent d'autres systèmes, je pense que ce ne serait pas une perte de temps. Du point de vue intellectuel, je trouverais cela satisfaisant. La question est si importante, que je crois que ça vaudrait la peine de prendre une heure ou deux pour en discuter.

Le président suppléant: Il y aura une réunion du comité de direction mardi prochain lorsque le président sera de retour, et nous pourrons soulever cette question ou soumettre toute autre suggestion que le sénateur Cools ou les autres sénateurs voudront bien nous faire. Comme je l'ai dit au début, nous avons maintenant plus de temps pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Grafstein: On pourrait peut-être faire quelques recherches concernant l'article 101 — qui l'a proposé; quelle est l'origine de l'idée et quelle en est la portée? D'après moi, cette déclaration vise clairement à souligner la primauté du Parlement par rapport à la jurisprudence. Ma mémoire n'est peut-être pas très bonne, mais je crois quand même me souvenir qu'il y a eu un débat important au pays, surtout au niveau des provinces, concernant l'opposition à une charte. Je me souviens en particulier de M. Sterling Lyon du Manitoba, qui s'est dit persuadé que cela affecterait le Parlement. Je crois que Joe Clark a aussi très bien défendu ce point de vue.

Cela dit, le gouvernement du Canada s'est attaqué à cette question quand il a décidé de ne pas donner aux juges le mandat de devenir des hommes, en fait, et d'usurper les pouvoirs du Parlement. Si je me souviens bien, c'était la raison d'être de cet article. Il serait très utile d'entendre des témoignages sur cette question. Je n'ai pas lu en entier la décision concernant le renvoi de l'Île-du-Prince-Édouard, mais on ne semble pas avoir abordé tous les aspects de la question.

The Supreme Court of Canada has — I do not like to say this out of school — a way of muting the issues that tend to subvert their conclusions. I hope that is not on the record anywhere.

The Acting Chairman: We take that as a suggestion.

Senator Grafstein: It would be useful to have that information because it would put us back to phase 1, if I may call it that, and we would know what was the effect of that section and what we will be doing by including this particular clause. There might be another way of coming at the existing system by issuing a mandate that they must report within a given period of time. That might be a simple answer to all of this.

Senator Beaudoin: It was a different world in 1867.

Senator Cools: Perhaps we could also give some consideration to the particular issues that Senator Stewart raised in his question yesterday on the floor of the chamber, in particular looking at the peculiar parliamentary issues. Section 100 has been with us since 1867 and it has an antecedent existence in the Act of Union. What we should be looking at is the origin of section 53(1) of the Judges Act, how it has developed from its inception, and how it is being used right now, which is the point that I think Senator Stewart supported last night.

That is a parliamentary question. That is not a legal question.

Senator Beaudoin: Section 100 has been around since before Confederation.

Senator Grafstein: It was used as a defence during that debate to say this will not happen.

Senator Cools: It was.

The Acting Chairman: We can see in our group we have pro-charter senators and maybe lukewarm supporters.

I thank the witnesses. We will adjourn.

The committee adjourned.

La Cour suprême du Canada a une façon — et je n'aime pas la critiquer publiquement — d'atténuer les questions qui tendent à déformer ses conclusions. J'espère que ce ne sera pas consigné au compte rendu.

Le président suppléant: Nous considérons cela comme une suggestion.

Le sénateur Grafstein: Il serait bon d'avoir ces renseignements, car cela nous ramènerait à la première étape, pour ainsi dire, et on comprendrait l'incidence de l'article et l'effet de l'inclusion de l'article en question. On pourrait peut-être modifier le système actuel autrement si on exigeait que le rapport se fasse dans un délai donné. C'est peut-être une solution très simple à tout ce problème.

Le sénateur Beaudoin: La situation était différente en 1867.

Le sénateur Cools: On pourrait peut-être tenir compte également des questions soulevées hier par le sénateur Stewart au Sénat concernant certains des aspects parlementaires. L'article 100 existe depuis 1867 et figurait même avant dans l'Acte d'Union. D'après moi, il faut étudier les origines de l'article 53(1) de la Loi sur les juges, son évolution et son utilisation actuelle. Je pense que c'est ce que proposait le sénateur Stewart hier soir.

Il s'agit d'une question parlementaire. Il ne s'agit pas d'une question juridique.

Le sénateur Beaudoin: L'article 100 existe depuis avant la Confédération.

Le sénateur Grafstein: On l'a invoqué pendant ce débat-là pour appuyer l'argument selon lequel certaines choses n'allait pas se produire.

Le sénateur Cools: C'est vrai.

Le président suppléant: De toute évidence, certains sénateurs sont plus favorables à la Charte que d'autres.

Je tiens à remercier nos témoins. Nous allons lever la séance.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Edition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

APPEARING—COMPARAÎT

The Honourable Anne McLellan, M.P., P.C., Minister of
Justice and Attorney General of Canada.

L'honorable Anne McLellan, députée, c.p., ministre de la
Justice et procureur général du Canada.

WITNESSES—TÉMOINS

Afternoon sitting

From the Department of Justice:

Mr. Morris Rosenberg, Deputy Minister and Deputy Attorney
General; and

Ms Judith Bellis, Senior Counsel, Director, Judicial Affairs.

As Individuals:

Professor Ed Ratushny, Faculty of Law, University of Ottawa.

Professor Jacob Ziegel, Faculty of Law, University of
Toronto.

Professor Frederick L. Morton, Department of Political
Science, University of Calgary

Evening sitting

Mr. Svend J. Robinson, M.P., (Burnaby—Douglas).

From REAL Women of Canada:

Ms C. Gwendolyn Landolt, National Vice-President; and

Ms Sophie Joannou, Treasurer.

Séance de l'après-midi

Du ministère de la Justice:

M. Morris Rosenberg, sous-ministre et sous-procureur
général; et

Judith Bellis, avocate-conseil, directrice, Affaires judiciaires.

À titre personnel:

M. Ed Ratushny, faculté de droit, Université d'Ottawa.

M. Jacob Ziegel, faculté de droit, Université de Toronto.

M. Frederick L. Morton, département des sciences politiques,
Université de Calgary.

Séance du soir

M. Svend J. Robinson, député de Burnaby—Douglas.

De REAL Women of Canada:

Mme C. Gwendolyn Landolt, vice-présidente nationale; et

Mme Sophie Joannou, trésorière.

Available from:

Public Works and Government Services Canada — Publishing
Ottawa, Ontario K1A 0S9

En vente:

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable LORNA MILNE

Wednesday, September 30, 1998

Issue No. 32

Third meeting on:
Bill C-37, An Act to amend the Judges Act and to
make consequential amendments to other Acts

WITNESSES:
(See back cover)



Troisième réunion concernant:
L'étude du projet de loi C-37, Loi modifiant la Loi
sur les juges et d'autres lois en conséquence

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chairman*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Acting Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Kinsella
Bolduc	Lavoie-Roux
Bryden	* Lynch-Staunton
Fraser	(or Kinsella (acting))
* Graham, P.C. (or Carstairs)	Moore
Joyal, P.C.	Pépin

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to Rule 85(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Milne substituted for that of the Honourable Senator Butts (*September 24, 1998*).

The name of the Honourable Senator Lewis resigned from the committee (*September 30, 1998*).

The name of the Honourable Senator Pépin substituted for that of the Honourable Senator Grafstein (*September 30, 1998*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président intérimaire: L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Kinsella
Bolduc	Lavoie-Roux
Bryden	* Lynch-Staunton
Fraser	(ou Kinsella (suppléant))
* Graham, c.p. (ou Carstairs)	Moore
Joyal, c.p.	Pépin

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications à la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Milne est substitué à celui de l'honorable sénateur Butts (*le 24 septembre 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Lewis résigné du comité (*le 30 septembre 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Pépin est substitué à celui de l'honorable sénateur Grafstein (*le 30 septembre 1998*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, September 30, 1998

(36)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 257, East Block, at 3:37 p.m., the Honourable Lorna Milne, Chairman, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Bryden, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Moore and Pépin (7).

Other senators present: The Honourable Senators Cools, Lawson, Murray, P.C., St. Germain, P.C. and Sparrow (5).

In attendance: Nancy Holmes, Research Officer, Research Branch, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, September 22, 1998, the committee continued its consideration of Bill C-37, An Act to amend the Judges Act and to make consequential amendments to other Acts. (*For full text of Order of Reference, See Issue No. 31, Wednesday, September 23, 1998.*)

WITNESSES:

Mr. David Scott, Chair, 1995 Commission on Judges' Salaries and Benefits.

From Gahrns & Laliberté:

Ms Lucie Laliberté, Lawyer.

The Chairman made an opening statement.

Mr. David Scott answered questions.

Mr. Scott agreed to provide material to the Clerk about how judicial salaries are set in other jurisdictions.

At 5:01 p.m., the committee suspended.

At 5:07 p.m., the committee resumed.

The Chairman made an introductory statement.

Ms Lucie Laliberté made a statement and answered questions.

At 6:06 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 30 septembre 1998

(36)

[*Traduction*]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 15 h 37, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bryden, Fraser, Joyal, c.p., Milne, Moore et Pépin (7).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Cools, Lawson, Murray, c.p., St. Germain, c.p. et Sparrow (5).

Également présente: Nancy Holmes, attachée de recherche, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 22 septembre 1998, le comité poursuit son examen du projet de loi C-37, Loi modifiant la Loi sur les juges et d'autres lois en conséquence. (*L'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 31 du mercredi 23 septembre 1998.*)

TÉMOINS:

Mr. David Scott, président, Commission de 1995 sur le traitement et les avantages des juges.

De Gahrns & Laliberté:

Mme Lucie Laliberté, avocate.

La présidente fait une déclaration.

Mr. David Scott répond aux questions.

M. Scott accepte de fournir au greffier des renseignements sur la façon dont les salaires des juges sont fixés dans les autres compétences.

À 17 h 01, la séance est suspendue.

À 17 h 07, la séance reprend.

La présidente fait une déclaration.

Mme Lucie Laliberté fait une déclaration et répond aux questions.

À 18 h 06, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, September 30, 1998

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-37, to amend the Judges Act and to make consequential amendments to other Acts, met this day at 3:37 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (Chairman) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: We have before us Mr. David Scott, the author of the 1995 Commission on Judges' Salaries and Benefits.

We await your comments with some interest, Mr. Scott.

Mr. David Scott, Chair, 1995 Commission on Judges' Salaries and Benefits: I wish to reaffirm that I am one of the authors of this report. The other two authors are Michel Vennat, a distinguished lawyer with Stikeman Elliot in Montreal, and Barbara Rae, a very distinguished businesswoman from Vancouver. Ms Rae was an enormous resource for us, because she brought her background in personnel management to the job without the baggage of a connection to the judiciary. Since I have spent all of my life in the courts, I have a certain amount of baggage about the judiciary.

[*Translation*]

Senator Beaudoin: Your report is very interesting. I have a question about page 28 of your report, where you recommend that the Judges Act provide for the payment of a lifetime annuity to a common law spouse under legally applicable circumstances. I don't have any trouble with the whole question of paying out pensions, because that comes under section 100 of the Constitution. Everything is fine from that point of view.

When it comes to common law spouses, what do you mean by, "we recommend that the Judges Act allow for payments to a common law spouse, under legally applicable circumstances."

[*English*]

Does this refer to provincial law or to federal law? What do you mean by that?

Mr. Scott: We mean legal situations in which a person qualifies as a common-law spouse, which assumes a certain period of cohabitation. Our intent was not to define any circumstances in particular, but rather to take common-law spouses who had established rights in accordance with provincial law in all of the provinces, and to carry that forward for the benefit of the common-law spouses of judges.

Senator Beaudoin: Some of my colleagues will return to the issue of a common-law spouse.

Senator Murray: It is assumed that both parties to the common-law union are legally free to marry; that is to say, not married to someone else.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 30 septembre 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-37 modifiant la Loi sur les juges et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 15 h 37 pour l'étude du projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (présidente) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Notre témoin est M. David Scott, président de la commission de 1995 sur le traitement et les avantages de juges.

Nous sommes impatients d'entendre vos remarques monsieur Scott.

M. David Scott, président, Commission de 1995 sur le traitement et les avantages des juges: Je tiens à réaffirmer que je suis l'un des auteurs de ce rapport. Les deux autres auteurs sont Michel Vennat, éminent avocat chez Stikeman Elliot à Montréal et Barbara Rae, très réputée femme d'affaires de Vancouver. La contribution de Mme Rae nous a été précieuse, car elle nous a fait profiter de son expérience en matière de gestion du personnel sans le moindre rapport avec la magistrature. Étant donné que personnellement, j'ai passé toute ma vie dans les tribunaux, il m'est difficile d'être complètement détaché de ce monde.

[*Français*]

Le sénateur Beaudoin: Votre rapport est très intéressant. Ma question concerne la page 28 de votre rapport où vous recommandez que la Loi sur les juges prévoie le versement au conjoint de fait, dans les circonstances légalement applicables d'une rente viagère de conjoint survivant. Je n'ai pas de difficultés avec la question du paiement des pensions parce que cela tombe sous l'article 100 de la Constitution. Tout est parfait sur ce plan.

Pour les conjoints de fait, que voulez-vous dire par la phrase «nous recommandons que la Loi sur les juges prévoie le versement au conjoint de fait, dans les circonstances légalement applicables.»

[*Traduction*]

S'agit-il de la législation provinciale ou fédérale? Qu'entendez-vous par là?

M. Scott: Il s'agit de situations juridiques où une personne est considérée comme un conjoint de fait, ce qui suppose une certaine période de cohabitation. Nous n'avions pas l'intention de définir certains cas précis, mais plutôt d'appliquer aux conjoints de fait des juges les règles concernant les conjoints de fait ayant établi des droits conformément aux lois provinciales dans toutes les provinces.

Le sénateur Beaudoin: Certains de mes collègues reviendront à la question du conjoint de fait.

Le sénateur Murray: On parle du principe que les deux conjoints d'une union libre sont légalement libres de se marier; autrement dit, ils ne sont pas mariés à une autre personne.

Mr. Scott: Let me begin by saying that I am not a family law lawyer. However, I do not think that the definition of a common-law spouse assumes freedom to marry. If I understand your question, you are saying that if the person is already married, he or she is incapable of being a common-law spouse.

Senator Murray: Well, he or she is certainly incapable or legally marrying someone else.

Mr. Scott: I could be quite wrong, but I do not think that precludes someone from being a common-law spouse. In my understanding such a person can qualify as a common-law spouse.

Senator Beaudoin: Let us return to the first question on the commission. I do not have any problem with the commission as such. Whether we like it or not, the fact is that the Supreme Court has already said that, in order to protect judicial independence, we need an organization such as the commission. I know that Mr. Justice La Forest is dissenting on this, but the majority of the court is of the opinion that to have judicial independence we need a commission such as this one.

What is your opinion on this? I understand that the report is not binding on the legislative and the executive branches, but that if Parliament or the government disagrees, they must justify themselves, and even in court if necessary.

Did you study that problem for your report?

Mr. Scott: Senator, as a result of reading some of the debates which were held here, the only thing that alarmed me somewhat was the suggestion from some witnesses that the triennial commission system works fine and that we should stick with it.

My colleagues and I were in complete agreement that the triennial commission system not only did not work well, but that it did not work at all. It might have looked very appealing, but nothing ever happened. We felt very strongly that it became, as we said in our report, a mechanism that allowed the government of the day to do nothing about the judges, because doing something about the judges is a very unpopular thing.

The discussion that we are now having is most unique. Previously, no one wanted to do anything for the judges because people believe that judges were well looked after. That is, they have tenure and pensions and everything else, so there is no reason no bother with them. Politically, it is very unappetizing to be preoccupied with judges.

When we were appointed and began our work, we read what had happened before. Every previous commission had said that the system did not work. The government not take up any of the meaningful ideas for reform in terms of issues such as pay and allowances, nor did it take up any of the suggestions for reforming the triennial commission system. The thrust of our report is that this must be fixed.

M. Scott: Permettez-moi de dire d'entrée de jeu que je ne suis pas avocat spécialisé en droit de la famille. Toutefois, je ne pense pas que la définition d'un conjoint de fait suppose la liberté de se marier. Si je comprends bien votre question, vous dites que si la personne est déjà mariée, il lui est impossible d'être un conjoint de fait.

Le sénateur Murray: Il ou elle n'est absolument pas en mesure de se marier légalement avec quelqu'un d'autre.

Mr. Scott: Je me trompe peut-être, mais je ne pense pas que cela empêche qui que ce soit d'être un conjoint de fait. D'après mon interprétation, cette personne peut tout à fait être considérée comme un conjoint de fait.

Le sénateur Beaudoin: Revenons-en à la première question sur la commission. Je n'ai rien à redire à l'existence de celle-ci. Que nous le voulions ou non, il n'en demeure pas moins que la Cour suprême a déjà statué que pour protéger l'indépendance de la magistrature, il nous faut une institution comme la commission. Je sais que le juge La Forest a exprimé une opinion divergente sur ce point, mais la majorité des juges de la cour sont d'avis que cette commission est nécessaire pour garantir l'indépendance judiciaire.

Qu'en pensez-vous? Sauf erreur, le rapport n'est pas obligatoire pour les appareils législatif et exécutif, mais si le Parlement ou le gouvernement ne sont pas d'accord, ils doivent fournir une justification, au besoin devant un tribunal.

Avez-vous étudié le problème pour votre rapport?

Mr. Scott: Sénateur, après avoir lu la transcription de certaines de vos délibérations, la seule chose qui m'aît quelque peu inquiété, ça a été d'entendre certains témoins déclarer que le système de la commission triennale est satisfaisant et qu'il ne faut rien y changer.

Mes collègues et moi étions parfaitement d'accord pour dire que le système de la commission triennale est non seulement imparfait, mais qu'il est carrément inutile. Cela paraît peut-être très attrayant à première vue, mais rien ne s'est jamais passé. Nous étions fermement convaincus que, comme nous l'affirmons dans notre rapport, c'est devenu un simple mécanisme qui permet au gouvernement de l'heure de ne rien faire au sujet des juges, car prendre des mesures à l'égard des juges est une initiative très peu populaire.

Le débat actuel est presque unique en son genre. Auparavant, personne ne voulait rien faire pour les juges croyait qu'ils étaient très bien lotis. Étant donné qu'ils ont un emploi garanti, droit à pension, et cetera, il n'y a aucune raison de s'occuper d'eux. Sur le plan politique, ce n'est pas très bien vu de se préoccuper des juges.

Lorsque notre commission a été nommée et que nous avons débuté nos travaux, nous avons lu ce qui s'était produit auparavant. Toutes les commissions précédentes avaient déclaré que le système ne fonctionnait pas. Le gouvernement n'a donné suite à aucune des idées intéressantes de réforme dans les domaines comme la rémunération et les indemnités, pas plus qu'il n'a retenu les propositions de remaniement du système de

Luckily, the decision of the Supreme Court of Canada in the P.E.I. case came along at the same time. We certainly were not anticipating that, nor would we have developed any such notion, although I would defend it. We felt that the government should be forced to react to the views of the triennial commission. Further, we felt that it should be forced to table a bill; that the government should be forced to do something in order to legitimize the process of inviting citizens to take part in this lengthy study and then allowing it to drift off before a committee and disappear.

The most important thing to me is for this committee and anyone charged with responsibility to recognize that the triennial commission system does not work.

As I understand it, the bill does not provide for what the commission suggested, which was a requirement to table the bill — and I understand that that may be an unrealistic expectation — but that the government will have to respond in some way. Therefore we now have this overlay from the court, and the whole process will be subject to judicial review and the test will be rationality.

I confess that I read the very impressive statements before you from the law professors. I am not nearly as alarmed about it as they are. Constitutional substance aside, I believe that a test of rationality for a commission report such as this one will be a very easy threshold for the government of the day to meet. If it cannot meet rationality, then, constitutional imperatives aside, what is wrong with the notion that the court advanced?

As a member of this commission, I believe that something must be done to fix this problem. The bill goes a certain way to fixing it. The Supreme Court overlay is another question.

Senator Beaudoin: I understand your point of view, and I have great respect for it. The question is, what happens if the government does not like it? A strong majority of the court said that the executive and the legislative branches must justify their points of view. At the end, if there is what in French is called une impasse, then the court may rule on the basis of rationality.

Mr. Scott: Should the government be told that it has to give reasons? The judges do not like to be told that they have to give reasons, so for the judges to tell Parliament that they have to give reasons may be a bit offensive.

The bottom line is that it is a rationality test, and I am not nearly as alarmed about that as others are.

Senator Joyal: We have tried to understand the fundamental changes to the principle of our Constitution stemming from this proposal in Bill C-37. To put the issue simply, section 100 of the Constitution vested the responsibility to ensure appropriate compensation for judges in the Parliament of Canada. The triennial commission did not produce a satisfactory result in a reasonable period of time. It seems to us that, in the judges'

commission triennale. L'idée principale de notre rapport c'est qu'il faut changer ce système.

Heureusement, la Cour suprême du Canada a rendu en même temps sa décision dans l'affaire de l'Île-du-Prince-Édouard. Ce fut une vraie surprise pour nous, car nous n'avions pas envisagé une telle chose, même si elle me paraît tout à fait justifiable. À notre avis, le gouvernement devrait être obligé de réagir aux opinions exprimées par la commission triennale. En outre, nous avons estimé qu'il devrait être obligé de déposer un projet de loi et de faire quelque chose pour légitimer le processus de consultation des Canadiens dans le cadre de cette étude prolongée, pour que ce projet de loi ne soit pas simplement renvoyé par un comité et qu'il disparaîsse de la circulation.

Ce qui importe le plus à mes yeux, c'est que ce comité et tous ceux qui seront responsables du processus, reconnaissent que le système de commission triennale n'est pas satisfaisant.

D'après ce que je sais, le projet de loi ne prévoit pas ce qu'a proposé la commission, à savoir une exigence pour déposer le projet de loi — et je pense que c'est peut-être une attente peu réaliste — mais le gouvernement devra répondre d'une façon ou d'une autre. C'est pourquoi à la suite de la décision du tribunal, tout le processus fera l'objet d'une révision judiciaire et le critère sera la rationalité.

Je dois avouer que j'ai lu les témoignages très impressionnantes fournis par des professeurs de droit devant votre comité. Je ne suis pas aussi inquiet qu'eux. Mis à part l'aspect constitutionnel, un critère de rationalité pour un rapport de commission comme celui-ci sera à mon avis un seuil très facile à atteindre pour le gouvernement du jour. S'il est impossible de remplir ce critère, mises à part toutes les exigences constitutionnelles, qu'y a-t-il de mal avec l'idée avancée par le tribunal?

En tant que membre de cette commission, je crois qu'il faut faire quelque chose pour résoudre le problème. Le projet de loi y contribue en partie. La décision de la Cour suprême et ce qu'elle implique sont une autre question.

Le sénateur Beaudoin: Je comprends votre point de vue que je respecte vivement. Toutefois, que se passe-t-il si le gouvernement n'est pas d'accord? La grande majorité des juges de la Cour suprême ont déclaré que les appareils exécutif et législatif devraient justifier leur opinion. En fin de compte, si on en arrive à ce qu'on appelle une impasse, la cour pourra trancher en fonction de la rationalité.

M. Scott: Faut-il dire au gouvernement qu'il doit indiquer ses motifs? Les juges n'aiment pas qu'on leur dise qu'ils doivent fournir des motifs, et il est donc un peu choquant que les juges disent au Parlement de le faire.

En un mot, il s'agit d'un critère de rationalité et cela ne m'affole pas autant que d'autres.

Le sénateur Joyal: Nous avons essayé de comprendre les modifications fondamentales au principe de la Constitution découlant de cette proposition dans le projet de loi C-37. En un mot, aux termes de l'article 100 de la Constitution, c'est au Parlement du Canada qu'il incombe de faire en sorte que les juges obtiennent une rémunération adéquate. La commission triennale n'a pas fourni un résultat satisfaisant au cours d'un délai

opinions, we ought to go to the other extreme whereby Parliament abandons its responsibility to have the final say in the vote for the appropriation to pay the salaries. In my opinion this is wrong. It is one thing to say that Parliament filibustered, but to amend the system by including a time frame within it so that there is an end result, either in the affirmative or in the negative, is the proper way to manage Parliament's responsibility. I can understand that and I think a reasonable citizen can understand that.

What goes beyond common sense is that the commission has no parameters to decide what constitutes a proper increase. The bill contains no criteria that defines the scope of the commission to decide upon what is a fair increase for whatever reasons they think are just. The other problem is that if the government does not give effect to the recommendations of the House of Commons or the Senate committee, or its own financial policies criteria, then the court might decide that there is litigation and the government must justify its decision in the court. We are both judges and parties in a decision like that. That is where the fine-tuning of the solution that is proposed to us must be investigated.

You have spent a lot of time with learned peoples to study the compensation for judges. Is it the same way in other countries — that is, do the judges have the last word on their pay increase and must the governments in those countries abide by commission reports because they do not have the capacity to say "No"? In Canada, the government civil service and the armed forces, among others, have had their salaries frozen. Judges are like other people; they make an effort. I am not against an increase in salaries at all. In fact, judges are underpaid in my opinion. However, in order not to go to the other extreme, we must protect the principles in the new system that we are putting into place. Can we not find a middle balance compared to what existed before, which did not produce a satisfactory result for the learned justices? Can we go the other way? There might be another way to fine-tune this.

Mr. Scott: The way you divide it out is the way to divide it. The decision of the court that the judges will have the last word on their salaries is one question; the whole question of the government having to meet a rationality test as proposed by the court is another question.

As far as the commission is concerned and the analysis of what is appropriate compensation, this has a historical base. Before 1981, there was no independent assessment of any kind. The triennial commission was established by statute as the basis of getting some independent input for Parliament about what is appropriate. Criteria for that would not be a good idea. How would you establish it? Would there be limits? No. The commission — that is, assuming that it is appropriately selected in terms of make-up — should be able to free-wheel in terms of what they think should happen. They then make a report. Up to that point, we have an appropriate historical basis for doing this.

raisonnable. Il nous semble que, de l'avis des juges, nous devrions en arriver à l'autre extrême, à savoir que le Parlement renonce à sa responsabilité d'avoir le dernier mot en votant les crédits nécessaires au paiement des traitements. C'est mal, à mon avis. C'est une chose de dire que le Parlement a fait de l'obstruction, mais si l'on veut que le Parlement assume comme il se doit sa responsabilité, il faut modifier le système en prévoyant un délai au bout duquel il faut en arriver à un résultat, qu'il soit positif ou négatif. Je peux le comprendre et je pense que tout citoyen raisonnable peut le comprendre également.

Ce qui échappe à l'entendement, c'est que la commission n'ait aucun paramètre pour décider de ce que représente une juste augmentation. Le projet de loi ne renferme aucun critère définissant la marge de manœuvre dont dispose la commission pour décider de ce qui constitue une augmentation raisonnable, quelles que soient les raisons qu'elle trouve justes. Notre problème, c'est que si le gouvernement ne donne pas suite aux recommandations du comité de la Chambre des communes ou du Sénat, ni même aux critères de ses propres politiques financières, le tribunal pourra décider qu'il y a litige et le gouvernement devra justifier sa décision devant le tribunal. Nous serons donc à la fois juge et partie dans ce genre de cause. C'est pourquoi il faut trouver une façon de perfectionner la solution qui nous est proposée.

Vous avez passé beaucoup de temps aux côtés de personnes érudites à étudier la rémunération des juges. En va-t-il de même dans d'autres pays — c'est-à-dire, les juges ont-ils le dernier mot quant à leur augmentation de traitement et les gouvernements des pays en question doivent-ils respecter les rapports des commissions parce qu'il leur est impossible de dire «non»? Au Canada, la fonction publique et les forces armées, entre autres, se sont vu imposer un gel des salaires. Les juges sont comme les autres: ils font un effort. Je ne m'oppose pas à l'idée d'une augmentation de traitement. En fait, les juges sont même sous-payés à mon avis. Toutefois, pour ne pas en arriver à l'autre extrême, il faut protéger les principes dans le nouveau système que nous mettons en place. Ne peut-on pas trouver un juste milieu par rapport au système précédent, qui n'a pas donné de résultats satisfaisants pour nos érudits juges? Peut-on opter pour l'autre solution? Il y a peut-être une autre façon d'améliorer le système.

M. Scott: La distinction que vous faites est la bonne. La décision du tribunal selon laquelle les juges doivent avoir le dernier mot quant à leur traitement est une question; le fait que le gouvernement doive remplir un critère de rationalité comme le propose le tribunal en est une autre.

Pour ce qui est de la commission et de l'analyse qui constitue une rémunération, il y a des antécédents. Avant 1981, il n'existe aucune évaluation indépendante. La commission triennale a été créée en vertu de la loi en vue de donner au Parlement un avis indépendant sur ce qui constituait une juste rémunération. Se fonder sur des critères ne serait pas une bonne idée. Comment procéder? Faudrait-il fixer des plafonds? Non. La commission — c'est-à-dire, à supposer que les membres qui la composent soient bien choisis — devrait avoir les coudées franches quant aux solutions qu'elle propose. Elle doit ensuite présenter un rapport. Jusque-là, il y a des antécédents à cette façon de procéder.

What happens next? In our brief, we say that instead of nothing happening, something must happen.

Senator Moore: Within a set time-frame?

Mr. Scott: Yes. Otherwise, it is a screen of some design. Something must happen.

I accept the proposition that under the Constitution, Parliament will decide. Parliament should have the last word. We are talking about the mechanism for ensuring that something happens. This bill, which does not go as far as we hoped it would, says that within a fixed period of time government must react with a position statement. The court is saying that they must give reasons and the court will have this judicial review power. Whether or not people find that desirable is an interesting question. The court has spoken, so what happens next?

The task here is to fix on the nature of the commission, its make-up and its jurisdiction. It is important that that not get lost in the minds of some who are outraged about what the judges are doing to the vehicle of this judgment. I am more interested in what happens down the road and having a workable, practical commission that does the job.

Senator Joyal: I totally agree with you, as do some of my colleagues around the table, when you talk about a time-frame and trying to establish some kind of compelling agenda so that we arrive at the end of that process to have it resolved. That is a common understanding.

I have a slight reservation about your statement that you do not want criteria. Even the Supreme Court of Canada said that the commission should have some criteria. The judgment of the majority of the court was that the body must convene if a fixed period of time has elapsed since its last report in order to consider the inadequacy of judges' salaries in light of the cost of living and other relevant factors. Even the Supreme Court of Canada has recognized that there must be some factors.

We cannot abandon to a commission the overall open-ended door to say, "Let us discuss whether or not we must increase judges' salaries." Perhaps judges in Australia had an increase last year. Our judges may say, "We work as hard as them, so we should have the same increase." There must be some criteria. Treasury Board negotiates with the union and they have criteria. The Government of Quebec will open negotiations with teachers, with unions, and with all the other services. They have some criteria such as equity, pay, and a lot of other principles that they want to implement.

It does not hurt my sense of democracy or fairness with judges if the commission is bound to follow specific criteria rather than offering us a general report that judges are nice people who are learned and forego part of their freedom to live in society because they are seen as symbols of rectitude, and so on. We all know that.

Que se passe-t-il ensuite? Dans notre mémoire, nous disons que quelque chose doit se produire, et qu'il ne faut pas en rester là.

Le sénateur Moore: Dans un certain délai?

M. Scott: Oui. Autrement, ce n'est que de la théorie. Il faut que quelque chose se produise.

J'accepte le postulat selon lequel aux termes de la Constitution, c'est au Parlement qu'il revient de décider. Le Parlement devrait avoir le dernier mot. Nous parlons du mécanisme qui garantit que quelque chose se passe. Le projet de loi, qui ne va pas aussi loin que nous l'espérons, stipule que dans un délai fixe, le gouvernement doit réagir par un énoncé de principe. Le tribunal affirme que le gouvernement doit justifier sa décision et que le tribunal aura ce pouvoir de révision judiciaire. Il serait intéressant de savoir si les gens estiment que c'est souhaitable. Le tribunal s'est prononcé, et que va-t-il se passer maintenant?

Il s'agit maintenant de prendre une décision quant à la nature de la commission, à sa composition et à son champ de compétence. Il importe que ceux qui sont choqués par l'attitude des juges ne perdent pas cela de vue. Ce qui m'intéresse davantage, c'est ce qui se passera ensuite et la garantie que nous aurons une commission pratique et en mesure de faire son travail.

Le sénateur Joyal: Je suis tout à fait d'accord avec vous, tout comme certains de mes collègues autour de la table, quand vous parlez de délai et de l'adoption d'une sorte d'échéancier obligatoire, de sorte qu'une solution soit atteinte lorsque le délai est écoulé. Tout le monde est d'accord.

J'ai une petite réserve quant à votre déclaration selon laquelle il ne faut pas adopter de critères. Même la Cour suprême du Canada a déclaré que la commission devrait se fixer certains critères. La majorité des juges se sont dits d'avis que l'organisme devait se réunir si un certain délai s'était écoulé depuis son dernier rapport afin d'étudier l'insuffisance du traitement des juges en tenant compte du coût de la vie et d'autres facteurs pertinents. Même la Cour suprême du Canada a admis qu'il doit exister certains facteurs.

On ne peut pas laisser ainsi toute liberté à une commission en disant «discutons pour voir s'il faut ou non augmenter le traitement des juges». Les juges de l'Australie ont peut-être eu une augmentation de traitement l'an dernier. Les nôtres diront peut-être: «Nous travaillons aussi fort qu'eux, et nous avons donc droit à la même augmentation.» Il faut qu'il existe des critères. Le Conseil du Trésor négocie avec le syndicat et il y a des critères. Le gouvernement du Québec va entreprendre des négociations avec les enseignants, les syndicats et tous les autres services. Il se fondera sur des critères comme l'équité, la rémunération, et une foule d'autres principes qu'il souhaite mettre en vigueur.

À mon sens, il n'est ni antidémocratique ni injuste envers les juges d'exiger que la commission respecte des critères précis, au lieu de nous présenter un rapport général en disant que les juges sont des gens très bien qui sont érudits et qui renoncent à une partie de leur liberté de vie au sein de la société parce qu'ils sont considérés comme des symboles de droiture, et cetera. Nous le savons tous.

Let us frame the mandate of the commission so that Parliament has a fair perception that those people are not just looking for any kind of increase — especially if we bound them to have a result at the end of the road. It is one thing to have everything on one side and nothing on the other side. I think it is a fair balance of the two. Even the court has recognized that.

Mr. Scott: I am not disagreeing with you. I am not saying that the commission should function arbitrarily. I am not sure how much needs to be said. The court said, "and other relevant criteria." Will we now statutorily define the criteria? These previous triennial commissions — and let us exclude ours for the moment — followed the same process, namely, analyzing what salaries were in the private sector, what they were in the practising bar, and what they were in the government. They were then compared, as were the cost-of-living increases. That is the relevant criteria.

If you talk about hard criteria, such as whether the judges' salaries should be measured against the salaries of civil servants, our American friends are in the process of trying to disengage that right now. There is a kind of lock-step arrangement there and they are trying to eliminate it. I am not saying that there should not be any criteria, but once you start down the road of developing criteria, you may create a monster. These commissions should take into account all the relevant factors — certainly not irrelevant factors or arbitrary factors. You would not confine it to cost-of-living increases, although it would be a logical thing to consider. I am not sure what the relevant criteria would be.

Senator Joyal: When you did your report, you followed a certain number of criteria. What are they?

Mr. Scott: Those were exactly the criteria that anyone would use to complete this task. No one provided us with criteria. The criteria were: what the judges are making now, what they made previously, what they are making elsewhere, what groups comparable to them are making, and the judges' situation. The problem of what to consider was not a large one. The process of determining what to consider was important, but we were not stuck on it.

We were stuck on the question of whether we should be bound by some public service compensation level. That has been a traditional debate in these commissions. However, that aside, I do not think there was much problem deciding what to consider.

Senator Bryden: It is my understanding that under the bill the recommendation of government, based on the commission's report, will be presented to Parliament and enacted by Parliament. Is that correct?

Mr. Scott: Yes.

Senator Bryden: It is also my understanding that there are at least two places where the court now says clearly that it can intervene. First, it can intervene if the commission itself, like any other administrative tribunal, is alleged to have gone outside its jurisdiction. In such a case, it can quash the decision reached by

Façonnons le mandat de la commission pour que le Parlement ait l'impression que ces personnes ne sont pas simplement à la recherche d'une augmentation quelconque — surtout si nous exigeons qu'elle fournit un résultat à la fin du processus. C'est une chose d'avoir tout d'un côté et rien de l'autre. À mon avis, cela représente un juste équilibre entre les deux et même la Cour suprême l'a admis.

M. Scott: Je ne suis pas en désaccord avec vous. Je ne prétends pas que la commission doive fonctionner de façon arbitraire. Je ne sais pas s'il faut être très précis. Le tribunal a dit: «et les autres critères pertinents». Faudra-t-il désormais définir les critères dans la loi? Les commissions triennales précédentes — et oublions la nôtre pour l'instant — ont suivi le même processus, c'est-à-dire qu'elles se sont penchées sur les niveaux de traitement dans le secteur privé, parmi les membres du barreau, et au gouvernement. Puis elles ont fait des comparaisons en tenant compte de la hausse du coût de la vie. Voilà le critère pertinent.

Si vous parlez de critères stricts, par exemple savoir si le traitement des juges doit être évalué par rapport à celui des fonctionnaires, nos amis américains sont justement en train de laisser tomber ce système. Ils appliquent un régime de rémunération par échelon et essaient de le supprimer. Je ne dis pas qu'il ne devrait y avoir aucun critère, mais lorsqu'on commence à élaborer des critères, on risque de créer un monstre. Ces commissions devraient tenir compte de tous les facteurs pertinents — et évidemment pas de facteurs futiles ou arbitraires. Il ne faut pas qu'elles se limitent aux hausses du coût de la vie, même si cela paraît logique à première vue. Je ne sais pas quel devrait être le critère pertinent.

Le sénateur Joyal: Lorsque vous avez rédigé votre rapport, vous vous êtes fondés sur un certain nombre de critères. Lesquels?

M. Scott: C'étaient exactement les critères que l'on utiliserait pour faire ce genre de travail. Personne ne nous a fourni de critères. Nous avons tenu compte du niveau de rémunération actuel des juges, de leur rémunération antérieure, de la rémunération des juges dans d'autres pays, de celle de groupes comparables aux juges et de la situation des juges. La question à prendre en ligne de compte ne posait pas de problème. Le processus de détermination des questions à étudier était important, mais il n'y avait rien de définitif pour nous.

Ce qui nous tenait à cœur, c'était de savoir s'il fallait nous en tenir à un niveau de rémunération en vigueur dans la fonction publique. Cela a toujours été un sujet de discussion traditionnel au sein de ces commissions. Cela mis à part, il n'a pas été trop difficile de choisir les questions à étudier.

Le sénateur Bryden: Sauf erreur, aux termes du projet de loi, la recommandation du gouvernement, fondée sur le rapport de la commission, sera présentée au Parlement et adoptée par ce dernier. Est-ce exact?

M. Scott: Oui.

Le sénateur Bryden: Si je ne m'abuse, il y a au moins deux cas où le tribunal affirme clairement qu'il peut intervenir. Tout d'abord, il peut le faire si la commission proprement dite, à l'instar de tout autre tribunal administratif, est accusée d'avoir outrepassé son champ de compétence. Dans ce cas-là, le tribunal

the commission. The court probably cannot substitute its own position, but it can ask the commission to take the matter up again. That is the normal administrative law procedure.

The courts appear to be taking the position that, if the government acts on the commission's report and someone says that the government has made an irrational decision, that person can make an application to the court for a judicial review of the government's decision. That review could, in a proper case, allow for the quashing of that decision. Is that true?

Mr. Scott: Yes. My understanding is that the theme of the judgment is that the rationality test is tied to undermining independence. In other words, the basis for going this route is the question of preserving independence. I do agree with what you have said, however.

Senator Bryden: I do not want to bring in "the ubiquitous reasonable man," which is where the rationality test takes us, but I would like to go one step further.

The commission makes its recommendation, which is accepted by the government. The government drafts a bill and presents it to Parliament. Parliament debates the bill and rejects it. On the independence test under the Constitution, is it possible for an application to be made to a judge to quash the act of Parliament because it is in violation of the Constitution Act, which gives independence to judges?

Mr. Scott: Forgive me, because I am the furthest thing from a parliamentarian. If Parliament rejects the bill, however, is there an act of Parliament at all?

Senator Bryden: Let me just vary the question a bit. Let us say that the act of Parliament is passed, but it grants the judges only \$1.

The concern that some of us have is that, after documents such as the Charter of Rights and Freedoms, Parliament has been allowed to keep very few real parliamentary rights vis-à-vis the courts. The time when Parliament was supreme went out the window with the Charter of Rights and Freedoms. Parliament has always jealously guarded its right to appropriate taxes — the citizens' dollars.

That is what is troubling a number of us. Are the courts now saying, under the guise of protecting the independence of the judiciary, that the judiciary can override decisions made at the parliamentary level, and say that a particular judgment is irrational and interferes with the constitutional independence of the judiciary?

Mr. Scott: I believe that is what is being said. I will come to the reasons for that in a moment. If the government tables a bill that is not highly recommended by the commission, and the bill becomes law, it is my understanding that the case is saying that the courts, on judicial review, can intervene. That is a bit of a misnomer in terms of judicial review, because it would be questioning the constitutionality of a statute. However, that is the way the court would intervene. It would be confronted with this statute, and it would be exactly the same if the government proposed that the recommendations be followed and Parliament

peut casser la décision de la commission. Il ne peut sans doute pas imposer sa propre décision à la place, mais il peut demander à la commission de se pencher à nouveau sur la question. C'est la procédure normale en droit administratif.

Le tribunal semble partir du principe que, si le gouvernement donne suite au rapport de la commission et que quelqu'un déclare qu'il a pris une décision illogique, cette personne peut demander au tribunal de procéder à une révision judiciaire de la décision du gouvernement. Cette révision pourrait, selon le cas, permettre l'annulation de cette décision. Est-ce bien vrai?

M. Scott: Oui. D'après mon interprétation, le principe de la décision est que le critère de rationalité est lié à l'empiétement sur l'indépendance. Autrement dit, si l'on agit de cette façon, c'est pour préserver l'indépendance de la magistrature. Je suis toutefois d'accord avec ce que vous avez dit.

Le sénateur Bryden: Je ne veux pas faire intervenir le critère de «la personne raisonnable omniprésente», sur lequel débouche le critère de la rationalité, mais j'aimerais aller un peu plus loin.

La commission formule ses recommandations qui sont acceptées par le gouvernement. Ce dernier rédige un projet de loi et le présente au Parlement. Ce dernier débat du projet de loi et le rejette. En fonction du critère de l'indépendance prévu dans la Constitution, est-il possible de demander à un juge d'annuler la loi du Parlement parce qu'elle enfreint la Loi constitutionnelle, laquelle garantit l'indépendance des juges?

M. Scott: Pardonnez-moi, car je ne connais rien au régime parlementaire. Si le Parlement rejette le projet de loi, toutefois, y a-t-il une loi du Parlement?

Le sénateur Bryden: Permettez-moi de reformuler la question. Disons que la loi du Parlement est adoptée, mais elle accorde aux juges seulement 1 \$.

Ce qui inquiète certains d'entre nous c'est que, après l'adoption de documents comme la Charte des droits et libertés, le Parlement a été autorisé à conserver très peu de droits parlementaires réservés par rapport aux tribunaux. L'entrée en vigueur de la Charte des droits et libertés a marqué la fin de la suprématie du Parlement. Ce dernier a toujours protégé jalousement son droit à l'égard des impôts et taxes — les deniers publics.

C'est ce qui préoccupe un certain nombre d'entre nous. Les tribunaux affirment-ils maintenant, sous prétexte de protéger l'indépendance de la magistrature, que les décisions des juges peuvent l'emporter sur celles du Parlement, et qu'une décision particulière est illogique et entrave l'indépendance constitutionnelle de la magistrature?

M. Scott: Je crois que c'est ce qui se dit. Je vais vous expliquer pourquoi dans un instant. Si le gouvernement dépose un projet de loi qui n'est pas chaleureusement recommandé par la commission et que le projet prend force de loi, sauf erreur, il est dit que les tribunaux peuvent intervenir au moyen d'une révision judiciaire. En fait, c'est un euphémisme car cela reviendrait à mettre en cause la constitutionnalité d'une loi. Toutefois, c'est de cette façon que le tribunal interviendrait. Il serait confronté à cette loi et il agirait exactement de même si le gouvernement proposait de donner suite aux recommandations et que le Parlement rejetait cette loi.

rejected it. I believe that you have analyzed that correctly. I may have this wrong, but that is my reading of it.

What happens if Parliament passes a bill which is deliberately drafted with a view to controlling the behaviour of judges by attacking them economically? What happens if the commission says that the judges have not had a pay raise for 40 years and they are on the poverty lines, yet Parliament attempts to further reduce their salaries? What mechanism do we have to deal with that?

Senator Bryden: The answer to your question is that you would get another Parliament. In a democracy, the final arbiter used to be the people who elected the parliamentarians and if the parliamentarians acted that ridiculously, the parliamentarians got voted out of office.

I hope I am not over-simplifying this, but the concern is that, in addition to all the other powers that now reside in the Supreme Court, we will now give the justices the power to tax. That is, they will be in a position to reject Parliament's decision that the people of Canada cannot afford to do a certain thing, even though it was recommended by the commission and by the government, and to increase the amount of money allocated for judges. We can go through this whole process and have the court says that the result is not acceptable.

Do the justices then fix the amount, or do they do the normal thing, which is to say, "Go back and try again"?

Mr. Scott: I think they say, "Go back and try again."

Senator Bryden: That is of real concern to many of us who grew up believing that Parliament had some power.

Mr. Scott: I understand that, and I suppose it depends upon one's point of view. I look at it entirely from the point of view of the independence of the judiciary. To take a far-fetched example, if a Parliament duly elected by the citizenry concluded that the judiciary was out of control and that therefore Parliament would undermine it economically, it would be modest comfort only to know that the Governor General might not sign the bill into law, or that we could have an election. Presumably, by this time Parliament is uttering the will of the people.

I understand what you are saying. I understand the concern.

I would be very surprised if the judges of the Supreme Court of Canada, and their numbers who supported this notion, contemplated it extending as far as you have described it.

Senator Bryden: I am sure they did not. We are here to try to make sure that we understand all the implications of what is being stated here.

It bothers me as an individual that this is the only time in 130 years that, to preserve the independence of our judiciary, the Supreme Court is requesting the right to review. It was never required before. Why is it necessary, all of a sudden, at this stage?

proposition. Je pense que votre analyse est bonne. Je me trompe peut-être, mais c'est mon interprétation de la question.

Que se passe-t-il si le Parlement adopte un projet de loi délibérément rédigé dans le but de contrôler le comportement des juges en les attaquant sur le plan économique? Que se passe-t-il si la commission déclare que les juges n'ont pas eu d'augmentation depuis 40 ans et qu'ils vivent au seuil de la pauvreté, et que pourtant le Parlement essaie de réduire encore leur traitement? Quel mécanisme existe-t-il pour résoudre ce problème?

Le sénateur Bryden: La réponse à votre question, c'est qu'il y aurait un autre Parlement. En démocratie, c'est la population chargée d'élire les parlementaires qui est l'arbitre en dernier recours et, si les parlementaires agissaient de façon aussi ridicule, ils seraient remplacés aux prochaines élections.

J'espère ne pas m'exprimer de façon trop simpliste, mais ce qu'il est à craindre c'est que, outre tous les autres pouvoirs dont jouit actuellement la Cour suprême, nous donnions désormais aux juges le pouvoir de percevoir des impôts. Autrement dit, ils seront en mesure de rejeter la décision du Parlement selon laquelle les Canadiens n'ont pas les moyens de faire telle ou telle chose, même si cela a été recommandé par la commission et par le gouvernement, et d'accroître la rémunération des juges. Il peut arriver que, une fois le processus terminé, le tribunal décide que le résultat est inadmissible.

Les juges vont-ils alors fixer le montant de leur rémunération, ou feront-ils ce qu'il est normal de faire, à savoir déclarer: «Remettez-vous au travail»?

M. Scott: Je pense que c'est ce qu'ils diront.

Le sénateur Bryden: Cela inquiète vivement bon nombre d'entre nous qui ont grandi dans la conviction que le Parlement détenait certains pouvoirs.

M. Scott: Je comprends bien, et je suppose que tout dépend du point de vue de chacun. J'aborde la question sous l'angle de l'indépendance de la magistrature. Pour prendre un exemple tiré par les cheveux, si un Parlement élu en bonne et due forme par les électeurs concluait que les magistrats agissent de façon débridée et qu'il décidait de leur nuire sur le plan économique, il serait réconfortant de savoir que le Gouverneur général pourra refuser de donner force de loi au projet de loi ou que l'on pourra avoir des élections. Sans doute que cette fois-là le Parlement exprimera la volonté du peuple.

Je comprends ce que vous voulez dire. Je comprends votre préoccupation.

Je serais très surpris que les juges de la Cour suprême du Canada, et les autres qui ont appuyé cette idée, aient envisagé de pousser les choses aussi loin que ce que vous nous dites.

Le sénateur Bryden: Je suis sûr qu'ils ne l'ont pas fait. Notre rôle, c'est de faire en sorte que l'on comprenne bien toutes les répercussions de ces déclarations.

À titre personnel, je suis préoccupé de voir que, pour la première fois en 130 ans, pour préserver l'indépendance de la magistrature, la Cour suprême demande le droit d'examen. Elle ne l'a jamais fait auparavant. Pourquoi est-ce soudain nécessaire à ce stade?

The Chairman: To follow up in the same area, if the court quashed a bill of this nature, they would not then have the power to tax, because what would stand at that point would be the previous bill, would it not?

Senator Bryden: Quashing it means that we must try it again.

Mr. Scott: It means that the existing regime would continue.

Senator Bryden: It is an indirect ability, because they could go back and say, "Add another 10 and another 10 until we get something that is acceptable."

If the judges rule and say that they will quash the bill for Constitutional reasons, does the notwithstanding clause then come into effect, or is there no ability for it to operate in that situation?

Mr. Scott: No, it does not come into effect in that situation.

Senator Murray: The process that is provided for in this bill is that the commission submits its report and the Minister of Justice is obliged to table it in each of the Houses of Parliament within 10 days, effectively. The report must then be referred to this committee, to the Senate, and to our counterparts in the House of Commons. They have 90 sitting days to report their findings. It then says that "the Minister of Justice shall respond to a report within six months after receiving it."

Are we certain that the obligation is there is for the Minister of Justice to respond to the commission's report or to the parliamentary committee? If you look at the marginal notes on page 4 there is "Report by Committee," "Definition of 'sitting day,'" and then "Response to report." I ask the question because it is quite normal under the rules in the House of Commons that the government is obliged to respond to reports of parliamentary committees within a certain period of time. We do not have a similar rule in the Senate.

I am not aware that ministers or the government are obliged by statute to respond to reports of other commissions, although they may be obliged to do so.

Mr. Scott: The intent is that the minister respond to the report of the commission. Whether that is regarded by senators as desirable or otherwise, I believe that is the intent. That is because we, and a succession of commissions before us, were of the view that the government should be required to respond rather than simply say nothing. That is my understanding, but I could be wrong.

Senator Murray: We should probably ask the minister.

The Chairman: That is a good question to ask the representatives of the department when they return here.

Mr. Scott: I think that is correct.

Senator Beaudoin: In the same line as the one taken by Senator Bryden, is it true that if the government is resisting the commission's recommendation, the government may have to justify its stand? If I understand the bill correctly, it means that the

La présidente: Dans la même veine, si le tribunal annulait un projet de loi de ce genre, les juges n'auraient pas de pouvoir en matière d'imposition puisque les mesures législatives en vigueur seraient celles de la loi précédente, n'est-ce pas?

Le sénateur Bryden: Annuler le projet de loi signifie qu'il nous faut essayer à nouveau.

M. Scott: Cela signifie que le régime actuel restera en vigueur.

Le sénateur Bryden: Ils disposent indirectement de ce pouvoir car ils pourraient revenir à la charge en disant «Ajoutez encore 10 et 10 encore jusqu'à ce que nous obtenions un montant acceptable.»

Si les juges tranchent et déclarent qu'ils vont annuler le projet de loi pour des raisons constitutionnelles, la clause dérogatoire prend-elle alors effet ou est-il impossible qu'elle s'applique en l'occurrence?

M. Scott: Non, elle ne s'applique pas dans ces cas-là.

Le sénateur Murray: En vertu du processus prévu dans le projet de loi, la commission présente son rapport et le ministre de la Justice est obligé de le déposer devant les deux Chambres du Parlement dans les 10 jours. Le rapport doit ensuite être renvoyé à notre comité, au Sénat et à nos homologues de la Chambre des communes. Les comités ont 90 jours ouvrables pour présenter le rapport de leurs conclusions. Il est dit ensuite que «le ministre de la Justice donne suite au rapport au plus tard six mois après l'avoir reçu».

Sommes-nous certains que le ministre de la Justice a l'obligation de donner suite au rapport de la commission ou au comité parlementaire? Si vous examinez les notes en marge de la page 4, elles mentionnent «Étude en comité et rapport», «Définition de "jour de séance"» et «Suivi». Je pose la question parce que le Règlement de la Chambre des communes oblige le gouvernement à répondre aux rapports des comités parlementaires dans un certain délai. Nous n'avons pas la même règle au Sénat.

À ma connaissance, les ministres ou le gouvernement ne sont pas tenus, par la loi, de donner suite aux rapports des autres commissions, même s'ils peuvent être tenus de le faire.

M. Scott: Cette disposition vise à faire en sorte que le ministre donne suite au rapport de la commission. Que les sénateurs jugent cela souhaitable ou non, je crois que c'est le but recherché. C'est parce que, comme diverses commissions qui nous ont précédés, nous estimons que le gouvernement devrait être tenu de donner suite au lieu de se contenter de ne rien dire. C'est ainsi que j'ai compris les choses, mais je me trompe peut-être.

Le sénateur Murray: Nous devrions sans doute poser la question à la ministre.

La présidente: C'est une bonne question à poser aux représentants du ministère lorsqu'ils reviendront.

M. Scott: En effet.

Le sénateur Beaudoin: Dans le même esprit que la question du sénateur Bryden, est-il vrai que, si le gouvernement s'oppose à la recommandation de la commission, il peut avoir à se justifier? Si j'ai bien compris le projet de loi, cela veut dire que le fardeau

burden of evidence is on the shoulders of the legislated branch of the state. It is not often that we have that, but it is there. The court ruled on this in the provincial court judges reference.

However, the court may intervene only if it is not rational. That is the way I read the statute. It does not mean — and I would object strongly to this — that the court itself would fix the salaries. That would be quite unacceptable. I cannot see how we can go that far.

What is your understanding of this? In other words, the court may say: Your refusal is not rational. That means you must try again.

Mr. Scott: That is correct.

Senator Beaudoin: That does not mean more, which is quite something.

Mr. Scott: As Senator Beaudoin says, it is quite something.

Senator Beaudoin: At least the power of the court is on the irrationality, not on the question of taxation or things of that sort. I know it is close.

Mr. Scott: Rightly or wrongly, it is on rationality as measured by the undermining of independence. It is not economic rationality or some other rationality. I could be wrong, but that is the way I read the judgment. The court is concerned only with the issue of independence, so the rationality is at issue.

Senator Beaudoin: What was raised by Senator Bryden is that the last word is given to a court in a court case.

Mr. Scott: Yes, but it is not given to them to fix their salaries.

Senator Beaudoin: It is not to fix the salaries, so it means to try it again?

Mr. Scott: That is correct.

Senator Beaudoin: The court was not unanimous, but they do not need to be unanimous on this. There was a strong majority to that effect in the court.

Mr. Scott: That is correct.

Senator Beaudoin: We cannot go further than that on that precise question. We may like it or dislike it, but the fact is that there is already one advisory opinion of the court that says that the mechanism of a commission is good. We must abide by the decision of the Supreme Court of Canada.

I cannot see how we may use the notwithstanding clause in this because it is not a Charter case. It is a basic principle of the Canadian Constitution that is judicial independence. This is a difficult debate. The legislative area and the judiciary have been separate in Canada for 300 years. It is one of the basic principles of our Constitution. However, in a case like this it is a bit technical. I am glad that we must solve an interesting question like that.

de la preuve incombe au pouvoir législatif. Ce n'est pas souvent le cas, mais c'est ce qui est prévu ici. La Cour suprême s'est prononcée sur cette question dans le renvoi des juges de la Cour provinciale.

Néanmoins, la cour ne peut intervenir que si la décision n'est pas rationnelle. C'est ainsi que je comprends la loi. Cela ne veut pas dire — et je m'y opposerais énergiquement — que la cour fixerait elle-même la rémunération. Ce serait tout à fait inacceptable. Je ne vois pas comment nous pourrions aller aussi loin.

Comment comprenez-vous la situation? Autrement dit, la cour pourrait dire: votre refus n'est pas rationnel. Cela veut dire qu'il faut réexaminer votre position.

M. Scott: C'est exact.

Le sénateur Beaudoin: Cela ne veut pas dire plus, ce qui est déjà quelque chose.

M. Scott: Comme le dit le sénateur Beaudoin, c'est déjà quelque chose.

Le sénateur Beaudoin: Au moins, le pouvoir du tribunal porte sur le fait que la décision est irrationnelle et non pas sur la question de l'imposition, ce genre de choses. Je sais que la nuance est mince.

M. Scott: À tort ou à raison, il détermine si la décision est rationnelle ou non en fonction de la mesure dans laquelle l'indépendance des juges se trouve limitée. La décision n'a pas à être rationnelle sur le plan économique ou autre. Je me trompe peut-être, mais c'est ainsi que je comprends le jugement. La cour se préoccupe uniquement de la question de l'indépendance et c'est sur ce plan que la décision doit être rationnelle.

Le sénateur Beaudoin: Le sénateur Bryden a fait valoir que le tribunal avait le dernier mot.

M. Scott: Oui, mais ce n'est pas lui qui fixe la rémunération.

Le sénateur Beaudoin: Il ne fixe pas la rémunération, mais il demande que l'on réexamine le dossier?

M. Scott: C'est exact.

Le sénateur Beaudoin: Les juges de la Cour suprême n'étaient pas unanimes, mais l'unanimité n'est pas nécessaire. Il y avait une forte majorité.

M. Scott: En effet.

Le sénateur Beaudoin: Nous ne pouvons pas aller plus loin sur cette question précise. Que cela nous plaise ou non, le fait est que la Cour suprême s'est déjà prononcée en faveur du mécanisme que représente la commission. Nous devons nous conformer à cette décision.

Je ne vois pas comment nous pourrions invoquer la clause dérogatoire étant donné que la Charte n'est pas en cause. Il s'agit là d'un principe fondamental de la Constitution canadienne, celui de l'indépendance de la magistrature. C'est un débat complexe. Le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire sont séparés au Canada depuis 300 ans. C'est un des principes fondamentaux de notre Constitution. Néanmoins, dans un cas comme celui-ci, le problème est quelque peu technique. Je me réjouis que nous ayons à résoudre une question aussi intéressante.

Senator Sparrow: Let us say that there were no recommendations in the report that the status quo be maintained. What would happen then?

You suggested that that report must go to Parliament. If there was a status quo, you suggest that it still must go to Parliament with no changes. If they did in some way or other go to the house, the judge would determine whether Parliament had made an irrational decision.

Could the irrational decision have been made by the commission? That recommendation had gone, and now the government — Parliament — backed that decision, and it was irrational in both cases? Does the court still decide that the commission was irrational, as well as Parliament? If in fact there was no report, could that be considered an irrational decision because there was no recommendation for any changes?

Mr. Scott: I think that Senator Bryden's point is the correct one. If the commission exceeds its jurisdiction by irrationality, if that is possible, then judicial review would lie anyway.

My sense of the rationality here at issue is the government's response to the commission's report rather than the commission's report itself. In other words, the point of the independent commission is that it will be an independent adviser to government, and the concern is that governments are arbitrarily ignoring it. If the commission itself, by its methodology or what it says, is demonstrably irrational or lacks in jurisdiction or whatever, I believe that judicial review would lie anyway, whatever this case provides.

The irrationality or rationality is in the government's reaction to the commission's report. That is what I understand the Supreme Court of Canada is dealing with in the P.E.I. case.

Senator Sparrow: But if both decisions were irrational, in the opinion of a judge, what then?

Mr. Scott: I suppose that if the commission's decision were irrational to a level which merited judicial review, that would be the first step. Obviously, if the judges were challenging it, the first step is to either be supporting the commission's decision or attacking it. This is all premised on the proposition, as I appreciate it, that this independent commission will make a rational recommendation that will be arbitrarily rejected by government.

[Translation]

Senator Pépin: According to clause 45, a judge who is in receipt of an annuity can leave his pension to his common law spouse whom he has lived with for at least one year. Some people have pointed out to us that in most provinces, the requirement is three year's cohabitation. Could you explain this to us?

[English]

Mr. Scott: I have read what has been said to your committee about this. Certainly, three years is the provincial standard in many jurisdictions. I am not an expert in this area so I will be of no use to you. However, my understanding is that this is an expression of the regime in place in other areas. However, I have

Le sénateur Sparrow: Disons que le rapport ne recommande pas de maintenir le statu quo. Que se passerait-il alors?

Vous dites que ce rapport doit être soumis au Parlement. Si le statu quo est maintenu, vous dites qu'il faut quand même le soumettre au Parlement sans proposer de changement. Si c'est le cas, le juge établirait si le Parlement a pris une décision irrationnelle.

Cette décision irrationnelle pourrait-elle avoir été prise par la commission? La recommandation a été faite et maintenant le gouvernement et le Parlement l'appuient et, dans les deux cas, on a agi de façon irrationnelle. Le tribunal estimera-t-il que la commission a pris une décision irrationnelle, de même que le Parlement? S'il n'y a pas eu de rapport, peut-on considérer que cette décision est irrationnelle étant donné qu'aucun changement n'a été recommandé?

Mr. Scott: Je pense que le sénateur Bryden a raison. Si la commission outrepasse son mandat en prenant une décision irrationnelle, il y aurait de toute façon un examen judiciaire.

Ce dont il faut tenir compte ici, selon moi, c'est de la réponse du gouvernement au rapport de la commission plutôt que du rapport de la commission comme tel. Autrement dit, la commission indépendante doit agir comme conseiller indépendant auprès du gouvernement et l'on craint ici que ce dernier décide arbitrairement de ne pas en tenir compte. Si la commission se montre irrationnelle, par sa méthodologie ou par ses propos ou encore parce qu'elle outrepasse son champ de compétence, je crois que la révision judiciaire aura lieu de toute façon.

Ce qu'il y aura de rationnel ou d'irrationnel, ce sera la réaction du gouvernement au rapport de la commission. Si je comprends bien, c'est dans cet esprit que la Cour suprême du Canada a abordé la cause de l'Île-du-Prince-Édouard.

Le sénateur Sparrow: Mais si le juge estime que les deux décisions sont irrationnelles, que se passe-t-il?

Mr. Scott: Si la décision de la commission est irrationnelle au point de justifier un examen judiciaire, ce sera la première étape. Bien entendu, si les juges la contestent, il s'agit d'abord d'appuyer ou de réfuter la décision de la commission. Tout cela part du principe que cette commission indépendante va faire une recommandation rationnelle que le gouvernement rejettéra arbitrairement.

[Français]

Le sénateur Pépin: L'article 45 indique que les juges pensionnés peuvent laisser leur pension à leur conjoint de fait avec lequel ils ont cohabité depuis au moins un an. Des personnes ont attiré notre attention sur le fait que dans les régimes de la plupart des provinces, on parle d'une période de trois ans. Pouvez-vous nous éclairer à ce sujet?

[Traduction]

Mr. Scott: J'ai lu ce qui a été dit à votre comité à ce sujet. Trois ans représentent sans doute la norme dans de nombreuses provinces. Comme je ne suis pas expert en la matière, je ne peux pas vous éclairer. Néanmoins, si j'ai bien compris, cela reflète le régime en place ailleurs. J'ignore toutefois si cela s'éloigne ou

no idea whether this is a departure or whether this is an expression of the statutory regime in place in the provinces. I am just not on top of this. My recollection was that it was three years, but obviously this one-year provision is defensible based on the survivors' benefits, which do not apply to judges. I am sorry that I am of no help.

Senator Beaudoin: Someone said that this bill is harmonizing the situation of judges with that of people in other areas of the public service, such as the RCMP.

The Chairman: I believe that it is harmonizing it with the public service.

Senator Beaudoin: Yes, and even members of Parliament.

The Chairman: Yes. We will hear from another witness who is knowledgeable in this area. We can ask the question again then.

Senator Joyal: Did you study how other common-law systems comparable to Canada deal with this issue of judges' compensation to protect the principle of the judiciary's independence?

Mr. Scott: We did. While walking here from my office, I was wondering where our research papers had gone. They have all gone back to the judicial affairs centre and I will see if I can find them.

We did a study of that. As I am sure you have been told, in some Australian states they have negative resolution. I believe they have that in New South Wales. In others, they have commissions that have powers to recommend only. I could not list them for you, but the one most aggressively favourable to the judges is the negative resolution system, which is in place in New South Wales, Australia. The report is tabled and if there is no bill rejecting it, it becomes law.

Senator Joyal: Do you know the system in the U.K. generally?

Mr. Scott: I cannot recollect it. We did a study of that, but I cannot now remember what we learned. I will find out and send it up to the clerk.

Senator Joyal: I should like to come back to the question of rationality. As you realize, it is something that bothers us a lot. You say that the test would be rationality in reference with the maintenance of independency of the judiciary.

Let us take an example that we have experienced in the last years. We were in a difficult economic situation in terms of budgetary issues in Canada and the government decided to institute freezes all over the place. The judges were frozen, too, in terms of compensation.

Let us imagine that some time in the future the same situation arises and the government once again institutes freezes. The commission studies the workload of the judges and concludes that their workload has increased and they request a 2 per cent increase, which seems reasonable in a difficult time. However, the committees of the House of Commons and the Senate recommend against the commission's request, as does the Minister of Justice.

non du régime en place au niveau provincial. Je ne suis pas très au courant. Si je me souviens bien, c'était trois ans, mais cette disposition qui prévoit un an est certainement défendable pour ce qui est de la prestation de survivant, qui ne s'appliquait pas aux juges. Je regrette de ne pas pouvoir vous aider.

Le sénateur Beaudoin: Quelqu'un a dit que ce projet de loi harmonisait la situation des juges avec celle des employés d'autres secteurs de la fonction publique comme la GRC.

La présidente: Je crois qu'elle l'harmonise avec la fonction publique.

Le sénateur Beaudoin: Oui, et même les parlementaires.

La présidente: Oui. Nous allons entendre un autre témoin qui connaît bien ce domaine. Nous pourrons reposer cette question.

Le sénateur Joyal: Avez-vous étudié la façon dont d'autres systèmes de common law comparables à celui du Canada abordent la question de la rémunération des juges pour protéger l'indépendance de la magistrature?

M. Scott: Nous l'avons fait. En venant ici, je me demandais où étaient passés nos documents de recherche. Ils ont tous été envoyés au Centre des affaires judiciaires et je vais voir si je peux les trouver.

Nous avons étudié la question. Comme on vous l'a dit certainement, certains États australiens ont la procédure de résolution négative. Je crois que c'est le cas en Nouvelle-Galles du Sud. Dans d'autres États, il y a des commissions qui ont seulement un pouvoir de recommandation. Je ne peux pas vous les énumérer, mais l'une des formules les plus en faveur des juges est la procédure de résolution négative qui existe en Nouvelle-Galles du Sud. Le rapport est déposé et si aucun projet de loi ne le rejette, il obtient force de loi.

Le sénateur Joyal: Connaissez-vous de façon générale le système en place au Royaume-Uni?

M. Scott: Je ne m'en souviens pas. Nous en avons fait une étude, mais je ne me souviens pas de ce que nous avons appris. Je vais vérifier et envoyer ces renseignements à la greffière.

Le sénateur Joyal: Je voudrais en revenir à la question de la rationalité. Comme vous le savez, cela nous ennuie parfois beaucoup. Vous dites que le critère de rationalité vise au maintien de l'indépendance de la magistrature.

Prenons un cas que nous avons connu ces dernières années. Nous avons connu une situation économique difficile au Canada et le gouvernement a alors décidé d'imposer un gel des prix et des salaires. La rémunération des juges a également été gelée.

Imaginons qu'un jour, la même chose se reproduit et que le gouvernement recourt de nouveau à ce genre de mesure. La commission étudiera la charge de travail des juges et, estimant qu'elle a augmenté, elle demandera une augmentation de 2 p. 100, ce qui semble raisonnable. Toutefois, le comité de la Chambre des communes et du Sénat se prononcera contre la recommandation de la commission, de même que le ministre de la Justice.

In such a context, where everyone is hit, where, in your opinion, does the maintenance of the rationality principle in relation to the independency of the judiciary stand?

Mr. Scott: A freeze across the board is rational. However, the judges did not always think that. It is very interesting what the Chief Justice said in the P.E.I. case. He said that a freeze across the board, although effectively a reduction, would be defensible.

The judges did not always think that. They did not like to be aligned with the executive branch of government, so they did not like to be swept in with other public servants. In respect of this last freeze, there was a lot of criticism on the part of the judges.

I read in the judgment that the chief justice acknowledges that an across-the-board freeze, where everyone bears the burden, would be rational. I regard that as an advance in judicial thinking. It would be rational, but the question is: What would be irrational? I am not sure of the answer to that question. I suppose that is part of the troubling nature of the problem, because what would be irrational in the face of what is perceived in society as unwarranted judicial activism is a massive reduction in compensation affecting only judges. The judges might regard that as an obvious attempt to undermine their independence and to control their behaviour.

Cases such as the one in P.E.I. have involved efforts include some independence problem associated with salaries. It arose from the fact that the executive branch set the salaries for judges, and the judges had no say whatsoever in the matter. There is always an effort to get the hook of independence into the question. That is why it is not just rationality per se, but rationality as tested by the stability of the independence of the judiciary.

Senator Joyal: On the same basis of your answer, a judge would recognize that when an effort is requested from everyone, it ought to be borne fairly by the judiciary, too. They are part of society as such.

Why are people so reluctant to have the criteria that the commission would follow mirror the criteria that Treasury Board follows when putting forward proposals that are within the framework of the government purse? Essentially, that is what Treasury Board must do when putting together a proposal for the unions. It would seem to be in accordance with the capacity of the taxpayers to pay at this point in time.

Mr. Scott: Perhaps I am pushing this point too far. I am not saying that there should not be any criteria, but at a certain point the criteria become developed enough that you do not need an independent commission. That is, you need only apply the criteria. You could say that the remuneration for the judiciary should be measured by the salaries of deputy ministers or by the incomes or benefits received by deputy ministers. That is the end of it.

I believe in the notion that for the judiciary, who are independent of government, there should be some mechanism for determining what is appropriate in terms of compensation.

Dans ce genre de situation, où tout le monde est touché, que fait-on, selon vous, du principe de la rationalité en ce qui concerne l'indépendance de la magistrature?

M. Scott: Un gel général des salaires est rationnel. Néanmoins, les juges n'ont pas toujours été de cet avis. Ce que le juge en chef a déclaré dans l'affaire de l'Île-du-Prince-Édouard est très intéressant. Il a dit qu'un gel général serait défendable, même si cela revenait à une réduction de salaire.

Les juges n'ont pas toujours eu cette opinion. Ils ne voulaient pas s'aligner sur le pouvoir exécutif pas plus que sur les autres fonctionnaires. Le dernier gel a été largement critiqué par les juges.

D'après le jugement, le juge en chef reconnaît qu'un gel général qui amènerait tout le monde à faire sa part, serait rationnel. Je considère que c'est là un progrès. Ce serait rationnel, mais la question à se poser est la suivante: qu'est-ce qui serait irrationnel? Je ne suis pas certain de la réponse à cette question. C'est ce qui contribue au problème étant donné qu'une décision qui serait irrationnelle aux yeux de la société serait une baisse de salaire massive qui ne toucherait que les juges. Les juges pourraient voir là une tentative évidente de saper leur indépendance ou de contrôler leur comportement.

Des affaires comme celle de l'Île-du-Prince-Édouard ont soulevé le problème de l'indépendance. Cela vient du fait que le pouvoir exécutif établit la rémunération des juges tandis que ces derniers n'ont pas voix au chapitre. On cherche toujours à mettre sur le tapis la question de l'indépendance. Voilà pourquoi ce n'est pas la question de la rationalité comme telle qui se pose. Cette rationalité est établie en fonction de la mesure où l'indépendance de la magistrature est maintenue.

Le sénateur Joyal: Pour aller dans le même sens que votre réponse, un juge reconnaîtrait que si l'on demande à tout le monde de faire sa part, la magistrature devrait faire un effort elle aussi. Elle fait partie de la société.

Pourquoi hésite-t-on tellement à demander à la commission de suivre les mêmes critères que le Conseil du Trésor lorsqu'elle présente une proposition qui fait appel aux deniers publics? C'est ce que doit faire le Conseil du Trésor lorsqu'il présente une proposition aux syndicats. Cela tiendrait compte de la capacité de payer des contribuables.

M. Scott: Je vais peut-être trop loin, mais je ne dis pas qu'on peut se passer totalement de critères. Toutefois, à un moment donné, les critères sont suffisamment développés pour qu'il ne soit pas nécessaire d'avoir une commission indépendante. Autrement dit, il vous suffit d'appliquer des critères. Vous pourriez dire que la rémunération des juges doit s'aligner sur celle des sous-ministres ou encore le salaire ou les avantages sociaux des sous-ministres et cela n'ira pas plus loin.

Je crois que la magistrature étant indépendante du gouvernement, il faudrait un mécanisme pour déterminer la rémunération qui convient.

I am not saying that we do not need criteria. What I am saying is that we need to determine the nature of the criteria. Will we consider the benefits received by deputy ministers? If so, at what levels? If you get to that point, then you do not need an independent commission, do you?

Senator Joyal: In the United States they have criteria, and they fix the level of compensation to avoid that kind of discretionary involvement of elected people, thereby protecting the independence of the judiciary.

When you put forward some criteria, is that not a way to contain the independence of the judiciary? In that situation you apply the criteria and then there is no discussion.

Mr. Scott: Except for the fact that such a solution presumes that criteria provide the complete answer. There is some judgment in here somewhere, and where there is judgment there is an opportunity to lobby for the judgment to go one way or the other. The way we get into this area is that judges cannot lobby; therefore, you must have an independent commission.

In the United States, there is an enormous boon from removing the link between judges' salaries and bureaucrats' salaries. That is not entirely the work of the judiciary. There is a feeling that the judiciary, as a separate branch of government, should be dealt with separately. The criteria change from time to time, depending upon the attractions of the bench. About four years ago, it was much more attractive to consider an appointment to the bench than it is now. People flocked to be appointed to the bench over the last 10 years. Before that, they did not do so, and they certainly are not doing so now.

You are trying to develop a system that matches what is available outside the judiciary in order to attract the right people. I would not favour simply establishing a set of criteria that says that judges will be treated like a certain group of people with all the same criteria. If you do that, you do not need an independent commission.

Senator Joyal: You said that there is a movement in the United States to deregulate the compensation mechanism for judges. Is that not a way for those people who fight for judicial activism to submit judges to the appreciation of discretionary compensation decisions?

Mr. Scott: The first group pushing for the removal of such a linkage is the judges. They feel that their situation and the need to attract the right people to the judiciary will not be addressed by putting them into a category with federal public servants and that, since they are a separate branch of government, they should be dealt with separately. The motives of others is another question, but that is a hot topic in the U.S. now.

Senator Joyal: I understand your point. Besides the cost of living index, the economic growth of Canada, and the objective that the government is pursuing in its budgetary policy involving salaries, you add the criteria of putting enough money on the table so that there will be enough candidates interested in the profession.

Mr. Scott: Yes, the right candidates.

Je ne dis pas que les critères sont inutiles. Je dis seulement qu'il faut déterminer la nature de ces critères. Allons-nous tenir compte des avantages sociaux qu'obtiennent les sous-ministres? Si c'est le cas, à quels niveaux? Si vous en arrivez là, vous n'avez pas besoin de commission indépendante, n'est-ce pas?

Le sénateur Joyal: Aux États-Unis, il y a des critères et l'on fixe le niveau de rémunération afin d'éviter l'intervention discrétionnaire des élus et protéger ainsi l'indépendance de la magistrature.

Lorsque vous proposez des critères, n'est-ce pas une façon de limiter l'indépendance de la magistrature? Vous appliquez alors les critères et il n'y a pas de discussion.

M. Scott: Si ce n'est que cette solution part du principe que les critères suffisent à eux seuls. Il y a un certain jugement à porter et il est donc possible d'exercer des pressions dans un sens ou dans l'autre. Comme les juges ne peuvent pas exercer des pressions, il faut une commission indépendante.

Aux États-Unis, il y a tout un mouvement pour la suppression du lien entre la rémunération des juges et celle des bureaucrates. La magistrature n'en est pas seule responsable. On estime que la magistrature étant une branche distincte du gouvernement, elle doit être traitée séparément. Les critères changent de temps à autre, selon l'attrait que représentent ces nominations. Il y a quatre ans environ, une nomination à la magistrature était beaucoup plus attrayante que ce n'est le cas maintenant. Un tas de gens souhaitaient se faire nommer juge ces 10 dernières années. Cela présentait beaucoup moins d'attrait avant cela et en tout cas maintenant.

Nous essayons de mettre au point un système de rémunération comparable à ce qui est offert à l'extérieur afin d'attirer des gens compétents. Je ne serais pas en faveur de l'établissement d'une série de critères disant que les juges seront traités comme tel autre groupe de personnes présentant les mêmes critères. Si vous le faites, vous n'avez pas besoin d'une commission indépendante.

Le sénateur Joyal: Vous dites qu'il y a, aux États-Unis, un mouvement en faveur de la déréglementation de la rémunération des juges. N'est-ce pas, pour ceux qui se battent pour l'activisme judiciaire, une façon de soumettre les juges à des décisions discrétionnaires concernant leur rémunération?

M. Scott: Les premiers à demander l'élimination de ces liens sont les juges. Ils estiment qu'on ne répondra pas à leur situation et à la nécessité d'attirer des gens compétents en les associant aux fonctionnaires fédéraux et que, la magistrature étant une branche distincte du gouvernement, elle devrait être traitée comme telle. Quant à ce qui motive les autres, c'est une autre question, mais cela suscite actuellement la controverse aux États-Unis.

Le sénateur Joyal: Je comprends ce que vous dites. En dehors de l'indice du coût de la vie, de la croissance économique du Canada et des objectifs de la politique budgétaire du gouvernement, ce qui comprend les salaires, vous voulez qu'on offre suffisamment d'argent aux juges afin qu'il y ait suffisamment de candidats qui s'intéressent à la profession.

M. Scott: Oui, les bons candidats.

Senator Joyal: In other words, we must make the package attractive enough to attract those we want to have, and not those who are looking for another job because they feel they are underpaid. Is that what you have in mind?

Mr. Scott: Yes.

The Chairman: I am rather surprised, Mr. Scott, to hear you say that this is not a position that people are avidly seeking. Most members of Parliament would be surprised to hear that, too.

Mr. Scott: But are they the right people? That is the question. From sea to sea, we have had a tremendous judiciary in this country. In my province of Ontario, the Court of Appeal has always had the top lawyers in the profession. This is not true in other countries. In other countries, the judiciary is frequently made up of people who have been appointed to the bench early in their lives. There is a completely different atmosphere in the judiciary. I make no apology for pushing hard for the idea that there should be enough independence in the effort to assess what judges should be paid to attract the right people. The right people are not necessarily Bay Street people, but people from communities across the country. We need to have the top people in the judiciary.

Senator Lawson: On the issue of criteria, I agree with Mr. Scott. I think it would be a serious mistake to try to have fixed criteria. I heard Senator Joyal say that the Treasury Board has some criteria, and I am sure that the executive board does. Every union does, but it is floating, flexible criteria that works on each individual occasion. You keep the ones which work, and if they do not work next time, you change them to meet the changing circumstances.

I have been involved in negotiations for over 40 years and I have learned that it is impossible to have fixed, rigid criteria. One or two criteria are obvious, such as the cost of living, but you simply cannot work within a strict framework.

Those parties with bargaining rights have flexible criteria. To attempt to apply it in this situation would be impossible. I agree with you that there is no point in having a commission if you are to have rigid criteria. Rather, it should be binding arbitration or binding conciliation, as it was in the old days: Fix it and leave it, with no appeal.

Mr. Scott: I do not think that a lot of people genuinely believe that there is a problem in attracting the right people to the bench. However, in reality, the opposite is true. We have some of the most wonderful people on the bench. Yet, every once in a while you get a rush of people who want to be judges and you see a hint of the other side of the coin, which is very unappealing. You see people who want to be judges because they perceive it to be easier work and because they are attracted by the pension, et cetera. Those people we positively do not want. They end up losing their spirit for it in no time at all, and the result is a disaster.

However, taking the point about the criteria, we do always have to be measuring how we compensate our judges against that body of people from which we are drawing to ensure that we are

Le sénateur Joyal: Autrement dit, il faut rendre les conditions de rémunération suffisamment attrayantes pour attirer les personnes que nous voulons avoir, et non pas celles qui recherchent un autre emploi parce qu'elles estiment être sous-payées. Est-ce bien ce que vous voulez dire?

Mr. Scott: Oui.

La présidente: Je m'étonne, monsieur Scott, de vous entendre dire que ce n'est pas un poste très convoité. La plupart des parlementaires seront également étonnés de l'entendre.

Mr. Scott: Mais s'agit-il des bonnes personnes? Tout est là. Nous avons, d'un bout à l'autre du pays, une magistrature extrêmement compétente au Canada. Dans ma province, l'Ontario, la Cour d'appel a toujours eu les meilleurs avocats de la profession. Ce n'est pas vrai dans d'autres pays. Ailleurs, la magistrature est souvent composée de gens qui ont été nommés très jeunes. L'atmosphère y est totalement différente. Je n'hésite pas à faire valoir que le processus de détermination du salaire versé aux juges pour attirer des gens compétents doit être suffisamment indépendant. Les bonnes personnes ne seront pas nécessairement des gens de Bay Street, mais plutôt des gens des divers coins du pays. Notre magistrature doit être composée des meilleurs éléments.

Le sénateur Lawson: Pour ce qui est des critères, je suis d'accord avec M. Scott. Ce serait une grave erreur, selon moi, que d'avoir des critères fixes. Le sénateur Joyal dit que le Conseil du Trésor applique certains critères et je suis certain que le comité de direction aussi. Chaque syndicat a des critères souples s'appliquant à chaque circonstance. Vous conservez ceux qui donnent de bons résultats et, s'ils laissent à désirer la prochaine fois, vous les modifiez pour tenir compte de l'évolution des circonstances.

J'ai participé à des négociations pendant plus de 40 ans et j'ai appris qu'il était impossible d'avoir des critères fixes et rigides. Certains critères sont évidents tels que le coût de la vie, mais il n'est pas possible d'avoir des paramètres très stricts.

Les parties qui ont le droit de négocier ont des critères souples. Il serait impossible de chercher à les appliquer dans ce genre de situation. Je conviens avec vous qu'il ne sert à rien d'avoir une commission si vous avez des critères rigides. Il faudrait plutôt recourir à l'arbitrage ou à la conciliation obligatoire, comme dans l'ancien temps. La décision est sans appel.

Mr. Scott: Je ne pense pas que beaucoup de gens croient vraiment qu'il soit difficile d'attirer des gens compétents dans les rangs de la magistrature. C'est plutôt le contraire. Nous avons des gens exceptionnels dans la magistrature. Néanmoins, vous avez parfois des gens qui veulent devenir juges et vous voyez alors l'autre côté de la médaille, qui n'est pas très beau à voir. Certaines personnes veulent devenir juges parce qu'elles pensent que ce sera un travail plus facile ou parce qu'elles sont attirées par la pension et le reste. Nous ne voulons certainement pas de ces gens-là. Ils perdent très rapidement leur enthousiasme et le résultat est désastreux.

Néanmoins, pour ce qui est des critères, il faudra toujours mesurer la façon dont nous rémunérons nos juges en faisant une comparaison avec le secteur dans lequel nous les recrutons afin

competitive. We obviously do not pay anything like the incomes that are given up, but we must pay enough to ensure that it will not be such an enormous step down that people will not do it.

Senator Bryden: It is interesting that the tremendous courts that we all know and have practised before have all come about without this type of protection. I do not know why we have to go further with it at this particular time. There was an old saying in law school that A students make professors, B students make judges, and C students make money.

As you know, the fact that a given lawyer is making \$500,000 a year doing estates and commercial law in no way indicates that he is better than the carefully practising lawyer, even an independent practitioner, who is eking out enough to pay his secretary and his overhead and clear \$80,000 or \$100,000.

Mr. Scott: That is so.

Senator Bryden: I should like to go back to the issue of criteria or guidelines. Senator Lawson and I have both been in the labour business for a long time. The ability to go to economic warfare is in some instances removed in the public interest. For example, firefighters and sometimes police have the right to strike removed from them and replaced by arbitration.

In most statutes that make arbitration the final decision-maker, there are criteria laid out. If there are not criteria, you cannot take into account the employers' ability to pay. Therefore, the fact that the Province of Prince Edward Island could not afford to pay a 25 per cent increase would not be a factor that an arbitrator could take into consideration. Now they must because it is on the list. In other words, in your deliberations you must take the following into account.

There are criteria for the commissions in many provinces already. The Provinces of Ontario, British Columbia, Alberta, Quebec and Prince Edward Island have them. The act of Prince Edward Island, for example, includes as criteria the need to provide fair and reasonable compensation to judges, the management board policy and other relevant considerations respecting judges' expenses, any changes in the cost of living, the need to attract excellent candidates, the prevailing economic conditions in the province and the overall state of the provincial economy, and the salaries and benefits paid to other provincial court judges in other Canadian jurisdictions. I do not see it here, but it says probably "and any other relevant criteria," but under the *ejusdem generis* rule you do not get too far away from that sort of stuff.

New Zealand's statute includes very interesting criteria. They are: the need to achieve and maintain fair relativity with the levels of remuneration received elsewhere; the need to be fair, both to the persons or group of persons whose remuneration is being determined, and to the taxpayer or ratepayer; and the need to recruit and maintain competent persons. Those are criteria which the commission must take into account.

d'être concurrentiels. Nous ne payons évidemment pas de salaires comparables aux revenus auxquels les juges doivent renoncer, mais nous devons payer une rémunération suffisante pour que le sacrifice ne soit pas énorme au point d'être dissuasif.

Le sénateur Bryden: Il est intéressant de constater que les merveilleux tribunaux que nous connaissons tous ont été établis sans ce genre de protection. Je ne vois pas pourquoi nous devrions aller plus loin pour le moment. Selon un vieil adage qui avait cours à la faculté de droit, les étudiants qui ont des A deviennent professeurs, ceux qui ont des B deviennent juges et ceux qui ont des C gagnent beaucoup d'argent.

Comme vous le savez, ce n'est pas parce qu'un avocat gagne 500 000 \$ par an en droit immobilier et commercial qu'il est plus compétent que l'avocat prudent qui gagne juste assez pour payer sa secrétaire et ses frais généraux et empocher 80 000 \$ ou 100 000 \$.

M. Scott: En effet.

Le sénateur Bryden: Je voudrais en revenir à la question des critères ou des lignes directrices. Le sénateur Lawson et moi-même avons travaillé dans le milieu syndical pendant longtemps. Le droit de défendre ses intérêts économiques vous est parfois supprimé dans l'intérêt public. Par exemple, dans le cas des pompiers et parfois des policiers, le droit de grève a été remplacé par l'arbitrage.

La plupart des lois qui imposent l'arbitrage énoncent certains critères. S'il n'y a pas de critères, vous ne pouvez pas tenir compte de la capacité de payer de l'employeur. Par conséquent, le fait que la province de l'Île-du-Prince-Édouard ne pourrait pas se permettre de payer une augmentation de 25 p. 100 n'est pas un facteur dont un arbitre pourrait tenir compte. Il doit maintenant le faire car c'est sur la liste. Autrement dit, c'est une chose dont vous devez tenir compte.

Les commissions d'un grand nombre de provinces ont déjà des critères à appliquer. L'Ontario, la Colombie-Britannique, l'Alberta, le Québec et l'Île-du-Prince-Édouard en ont. La loi de l'Île-du-Prince-Édouard, par exemple, prévoit la nécessité de payer aux juges une rémunération juste et raisonnable et contient également des critères visant la politique du conseil de gestion et d'autres éléments concernant les dépenses des juges, des changements dans le coût de la vie, la nécessité d'attirer d'excellents candidats, la situation économique dans la province et l'état général de l'économie provinciale ainsi que les salaires et avantages sociaux versés à d'autres juges de la Cour provinciale dans d'autres provinces canadiennes. Ce n'est pas précisé ici, mais cela fait sans doute partie de «tout autre critère pertinent». Néanmoins, conformément à la règle *ejusdem generis*, on ne doit pas trop s'éloigner de ce genre de critères.

La loi néo-zélandaise comprend des critères très intéressants. Ce sont la nécessité d'assurer un niveau de rémunération assez comparable aux autres; la nécessité d'être équitable envers les personnes dont on détermine la rémunération et envers le contribuable ainsi que la nécessité de recruter et de retenir des personnes compétentes. Tels sont les critères dont la commission doit tenir compte.

Mr. Scott: I started this by sounding as if I do not agree with Senator Joyal on this. I am saying that those are as obvious as they can be. It is not as though they are very earth shattering. While you were speaking, I wrote: "What would the criteria be? What others are being paid, what is being paid elsewhere, what is the cost of living, what is needed to attract the right candidates, and what is the state of the economy."

Senator Bryden: Then put it in the statute.

Mr. Scott: I have no problem with that, but once you go beyond that the problems arise.

Senator Bryden: The commission is to be comprised of three people — one nominated by the judiciary, one nominated by the Minister of Justice of Canada, and a third, who will be the chairman, agreed upon by the first two.

As Senator Lawson and I know, in the real world people sometimes cannot agree on who the third person will be. There is no provision in the bill for what happens in that circumstance.

I asked the minister what would happen in such a case and her response was that the first two people chosen would be fired and the process would start all over.

I presume that if one party — presumably the government — wanted to stonewall the process, it simply would not agree to the chair.

Mr. Scott: That is interesting because most arbitration statutes provide that in the event of a deadlock you apply to a judge — which would be inappropriate in this case.

Senator Bryden: That is my next point. To break a deadlock you apply to a judge, and the judge would have some degree of interest in who is appointed as chair. That is odd.

Mr. Scott: It is odd. The minister may be right. The minister could tell the two persons who were appointed that if they cannot agree within 10 days, their appointment will be revoked and two will be found who can agree.

Senator Bryden: The minister does not have the power to do that under the statute. They would just have to come to some agreement.

If the judiciary continued to quash recommendations of the government to Parliament, or if they had the ability to quash or find *ultra vires* under the Constitutional a decision of Parliament, I assume that the status quo would remain in place until a change was finally effected through legislation. Therefore, it is not particularly in their interest to be totally unreasonable.

Senator Moore: They can still change the legislation.

Senator Bryden: That is right, but I am a little concerned in that this whole issue basically grew out of judicial disobedience in P.E.I., where the provincial court judges took the position that they could not handle these cases because they were biased.

M. Scott: J'ai commencé en donnant l'impression que je n'étais pas d'accord avec le sénateur Joyal sur ce point. Je dis seulement que ce sont des critères évidents. Cela n'a rien de bien nouveau. Pendant que vous parliez, j'ai écrit: «Quels seraient les critères? Ce que les autres touchent, ce qui est payé ailleurs, le coût de la vie, le montant requis pour attirer des candidats compétents et l'état de l'économie.»

Le sénateur Bryden: Alors inscrivez-le dans la loi.

M. Scott: Je n'y vois pas d'objection, mais si vous allez plus loin, cela soulève des problèmes.

Le sénateur Bryden: La commission doit être composée de trois personnes. La première sera nommée par la magistrature, la deuxième par le ministre de la Justice du Canada et la troisième qui assumera la présidence, sera nommée avec l'accord des deux premières.

Le sénateur Lawson et moi-même savons que, dans la vraie vie les gens ne sont pas toujours d'accord sur le choix de la troisième personne. Le projet de loi ne contient aucune disposition en pareille circonstance.

J'ai demandé à la ministre ce qui se passerait en pareil cas et elle m'a répondu que les deux premières choisies seraient congédiées et que le processus recommencerait à zéro.

Si l'une des parties — en principe le gouvernement — voulait saboter le processus, il lui suffirait de ne pas être d'accord sur le choix du président.

M. Scott: C'est intéressant, car la plupart des lois sur l'arbitrage portent qu'en cas d'impasse, vous vous adressez à un juge — ce qui ne conviendrait pas dans ce cas.

Le sénateur Bryden: J'y arrive. Pour rompre une impasse vous faites appel à un juge et ce dernier sera intéressé au choix de la personne nommée à la présidence. C'est curieux.

M. Scott: En effet. La ministre a peut-être raison. Elle pourra dire aux deux personnes qui ont été nommées que si elles n'arrivent pas à se mettre d'accord dans les 10 jours, leur nomination sera révoquée et elles seront remplacées par deux autres personnes qui pourront s'entendre.

Le sénateur Bryden: La loi ne confère pas ce pouvoir au ministre. Il faudrait simplement que les deux personnes s'entendent.

Si la magistrature continuait à s'opposer aux recommandations du gouvernement ou si elle pouvait déclarer une décision du Parlement *ultra vires* en vertu de la Constitution, je suppose que le statu quo serait maintenu jusqu'à ce qu'un changement soit finalement effectué en légiférant. Les juges n'ont donc pas intérêt à se montrer parfaitement déraisonnables.

Le sénateur Moore: Ils peuvent quand même modifier la loi.

Le sénateur Bryden: C'est exact, mais ce qui m'inquiète un peu c'est que toute cette question découle de la désobéissance de la magistrature à l'Île-du-Prince-Edouard où les juges de la Cour provinciale ont estimé qu'ils ne pouvaient pas se pencher sur ces causes parce qu'ils manquaient d'objectivité.

They were biased because the person who paid them was either reducing their pay or was not prepared to increase it. Therefore, in any case where you had the Crown, Regina, against Joe Blow, the judge might very well be prejudiced against Regina and let the guy off. To my mind, that is judicial disobedience, like civil disobedience. Finally, it bubbled up and the issue arrived here.

We are back at the arena of Senator Lawson and myself: Who has the most power? Parliament has the ability to refuse to pass the legislation, and the judges have the ability to say that, if that is true, they will not hear any cases. Somehow we have to be sure to avoid those circumstances.

About the question of criteria, there are some criteria already established by the courts. One of them we have not discussed because it does not happen very often. To my knowledge, it has happened only in one case at the inferior level.

In the case of provincial judges, the Supreme Court declared a reduction of salaries as invalid, as *ultra vires*. It forced the government to reimburse the judges.

When we read the question of independence of judges, we must take into account the fact that, in that case, we were concerned with the real problem because there were some reductions of judges at the provincial level.

I do not know in which constitution this is found but I remember having read a constitution that makes it impossible to reduce the salary of a judge. It is unconstitutional right at the beginning. There is no such thing in our country, but I guess we may infer from that that if there is a reduction, that is at least strike two for the government because it seems, *prima facie*, to go against the principle of the independence of the judiciary. What do you think?

Mr. Scott: I have two points on that. It is interesting that, in the P.E.I. case, the court concluded that an across-the-board freeze is, theoretically, a reduction. Because the cost of living is increasing, it is a reduction.

In the *Beauregard* case, the argument was that, after the judge's appointment, a change in the law requiring contributory pensions was a reduction. Chief Justice Dickson concluded that it was a reduction but it was a legitimate reduction. That case came from the Quebec Court of Appeal. There had been a bill in the house and, literally weeks after the judge's appointment, the law was proclaimed to the effect that judges, who before had free pensions, now had to make contributions. He interpreted that, not surprisingly, as a form of reduction of his salary. He sued Her Majesty and it went through to the Federal Court. He was successful at every level until the Supreme Court divided and he lost.

The court concluded — and this was really the beginning in Chief Justice Dickson's notion of across-the-board, even-handed treatment. The conclusion was that everybody contributes to his or

En effet, leur employeur s'apprêtait à réduire leur traitement, ou n'était pas disposé à l'augmenter. En conséquence, dans toutes les affaires plaidées par la Couronne, le juge risquait d'avoir un préjugé favorable à l'adversaire de la Couronne et de lui donner gain de cause. À mon avis, on peut parler ici de désobéissance judiciaire comme on parle de désobéissance civile. Finalement, la situation a continué à mitonner, et voilà où on en est rendu.

Je suis dans la même situation que le sénateur Lawson: qui a le gros bout du bâton? Le Parlement a la possibilité de refuser d'adopter le projet de loi, et les juges ont la possibilité de dire que si tout cela est vrai, ils refuseront de juger. Quoi qu'il en soit, il faut absolument éviter les circonstances de ce genre.

Sur la question des critères, les tribunaux en ont déjà fixé un certain nombre. Il y en a un dont nous n'avons pas parlé, car il n'est pas appliqué très souvent. À ma connaissance, il n'a été appliqué qu'une fois par une juridiction inférieure.

Dans le cas des juges provinciaux, la Cour suprême a déclaré que toute réduction de salaire était invalide et qu'elle outrepassait les pouvoirs de l'exécutif. La cour a obligé le gouvernement à rembourser les juges.

En ce qui concerne l'indépendance des juges, il faut tenir compte du fait qu'en l'occurrence, nous nous sommes intéressés au véritable problème, car les salaires des juges ont subi des réductions au niveau provincial.

Je ne me souviens plus de quelle partie de la Constitution il s'agit, mais j'ai vu un jour une disposition qui interdit de réduire le salaire d'un juge. D'emblée c'est une mesure anticonstitutionnelle. C'est impossible dans notre pays, mais il faut en déduire qu'en termes de réduction, le gouvernement sera automatiquement condamné car de toute évidence, une telle réduction va à l'encontre du principe de l'indépendance de la magistrature. Qu'en pensez-vous?

M. Scott: J'ai deux choses à dire à ce sujet. On remarque avec intérêt que dans l'arrêt concernant l'Île-du-Prince-Édouard, la cour a considéré qu'un gel de salaire équivaut théoriquement à une réduction. À cause de l'augmentation du coût de la vie, c'est une réduction de salaire.

Dans l'arrêt *Beauregard*, on a considéré qu'après la nomination d'un juge, tout changement législatif qui impose un régime de pensions contributif équivaut à une réduction de salaire. Le juge en chef Dickson a considéré qu'il s'agissait d'une réduction, mais d'une réduction légitime. C'est un arrêt de la Cour d'appel du Québec. L'Assemblée nationale avait adopté un projet de loi et quelques semaines après la nomination d'un juge, le gouvernement a promulgué une loi prévoyant que les juges, qui bénéficiaient antérieurement des régimes de pension gratuits, devaient désormais verser des contributions. Naturellement, le juge a interprété cette mesure comme une forme de réduction de salaire. Il a poursuivi la Couronne jusqu'en cour fédérale. Il a obtenu gain de cause à tous les niveaux, jusqu'à ce que la Cour suprême se prononce sur division et lui donne tort.

La cour a considéré — et c'était là le premier argument du juge en chef Dickson, qui a parlé de traitement uniforme — que tout le monde contribuait à son régime de pension et qu'il n'y avait

her pension so why should not judges contribute to theirs? They found there was nothing unconstitutional.

The argument was a constitutional one — that salaries must be fixed and provided and that it is inappropriate to reduce them. It was rejected. A reduction without more is not necessarily, in contemporary terms, evidence of anything.

Senator Beaudoin: There may be a case where it might be justified.

Mr. Scott: It might be justifiable. I think it is the juxtaposition. In an interesting example, a bill was discussed in Arizona where, on the one hand, there was a lot of talk about judges being out of control — which is the way it develops — while, coincidentally, over here, there was a discussion about the level of their income being too high. If these things are discussed at the same time, it gives you pause and it is troubling. That is the kind of thing where a reduction may be seen.

Senator Fraser: Almost identical to that, I have been sitting here brooding about how this would play out in practice. I am really troubled by the notion of giving a profession the right to, effectively, control its own pay when its salaries are paid out of public money.

Senator Lawson: That is what MPs do.

Senator Fraser: MPs must go back to the public, which is why they get in such a dither every time they have to think about a pay increase. Judges do not.

I was comforted by the observation of the chairman that, if we are talking about salary increases, when a judge says no to a bill, he does not get any increase at all. He is stuck with the status quo. However, when it comes to reduction, I seriously wonder because then, if a judge says no to the bill, he does not get a pay-cut. He gets to keep what he has.

I have enormous respect for judges but it seems to me that some of their wisdom — and the pension case you cited is one example — goes out the window when their own interests are at stake. There was a situation in Montreal a few years ago where judges were actually arguing that, in order to preserve their judicial independence, they had to continue to have indoor parking spots, free, near the elevator.

Mr. Scott: Surely there must be more to the argument than that.

Senator Fraser: No, they were busy persons and did not want to have to walk the length of the garage nor pay for the space.

You have outlined a couple of interesting elements that suggest that, ultimately, the judiciary has come a long way, such as Justice Lamer's reference to an across-the-board freeze being fair, in particular.

I am trying to find out whether, in our present state, we could reasonably assume that, faced with cuts across the board, affecting everybody, in the situation of deflation or of dire budgetary stringency where government needs to reduce pay for everyone, the courts would sit still for that or stonewall.

aucune raison pour que les juges ne contribuent pas au leur. Une telle mesure n'a rien d'inconstitutionnel.

L'argumentation portait sur la constitution: les salaires doivent être fixes et ne peuvent être réduits. L'argument a été rejeté. Dans le contexte contemporain, une simple réduction ne prouve rien.

Le sénateur Beaudoin: Il peut arriver qu'elle soit justifiée.

M. Scott: Elle peut être justifiée. On essaye de juxtaposer deux notions. Dans un autre exemple intéressant, on a présenté en Arizona un projet de loi à un moment où, d'une part, on parlait beaucoup des juges qui échappaient à tout contrôle — c'est ce qui se passe là-bas — et où, parallèlement, on disait aussi que les revenus des juges étaient trop élevés. Quand des sujets de cette nature font simultanément l'objet d'un débat public, la situation prête à confusion. On peut alors parler d'une véritable réduction.

Le sénateur Fraser: Dans le même ordre d'idées, j'étais en train de me demander ce que cela pouvait donner en pratique. Je trouve gênant de conférer à une profession le droit de déterminer sa propre rémunération, alors même que les salaires de ses membres proviennent du Trésor public.

Le sénateur Lawson: C'est pourtant ce que font les députés.

Le sénateur Fraser: Les députés doivent s'exposer à l'opinion publique, et c'est pourquoi ils sont si nerveux à chaque fois qu'ils envisagent d'augmenter leur rémunération. Ce n'est pas le cas des juges.

J'ai bien apprécié la remarque de la présidente, qui a dit que lorsqu'il est question d'une augmentation de salaire, si un juge s'oppose à un projet de loi, il n'obtient aucune augmentation. Il conserve le même salaire. Mais lorsqu'il est question d'une réduction, j'ai des doutes, car si un juge s'oppose au projet de loi, il évite une réduction de salaire. Il conserve ses acquis.

J'ai beaucoup de respect pour les juges, mais il me semble qu'une partie de leur sagesse — par exemple dans le cas des pensions que vous avez cité — s'envole en fumée lorsqu'il est question de leur propre intérêt. Il y a quelques années, à Montréal, les juges ont prétendu que pour préserver leur indépendance, il fallait continuer de leur accorder gratuitement des places dans un stationnement intérieur, à proximité de l'ascenseur.

M. Scott: Cela ne devait pas être leur seul argument.

Le sénateur Fraser: Non, ils ont dit qu'ils étaient très occupés et qu'ils ne voulaient pas avoir tout un stationnement à traverser, et qu'ils n'accepteraient pas de frais de stationnement.

Vous avez présenté divers facteurs intéressants qui semblent indiquer qu'en définitive, l'opinion de la magistrature a déjà évolué considérablement, par exemple lorsque le juge Lamer reconnaît qu'un gel de salaire n'est pas injuste.

J'aimerais savoir si les tribunaux resteraient sans bouger dans un contexte de déflation ou de difficulté budgétaire grave qui obligeraient le gouvernement à réduire tous les salaires.

Mr. Scott: I am confident that they would sit still now. I do not know that they would have done so 10 years ago.

Senator Fraser: You think we have come that far?

Mr. Scott: Yes, I do.

Senator Fraser: You think we can read that into Justice Lamer's comments?

Mr. Scott: Yes. I do not have the language at hand, but he virtually says that. If you have an across-the-board treatment that affects everyone based on economic conditions, of course the judges would be required to accept it. It seems self-evident.

Senator Fraser: Of course, but parking spots near the elevator also seems self-evident to me.

The Chairman: Thank you, Mr. Scott, for your help. You have kept the ball in our court.

Our next witness, Madame Lucie Laliberté, is a lawyer who has been doing research on women and pensions over the past 13 years. Her practice is focussed on family law. She is also the president of the Organization of Spouses of Military Members and has presented briefs on their behalf to the Government of the Province of Ontario, the House of Commons and the Senate Finance Committee. Ms Laliberté asked to appear before this committee because many of the proposed amendments in Bill C-37 are similar to those that she did research on for Bill C-35 and she thought that her experience would be of value to the committee, and the steering committee agreed.

Madame Laliberté, the floor is yours.

Ms Lucie Laliberté, Lawyer, Gahrns & Laliberté: I should like to raise one preliminary matter that arose from my discussions with the clerk before being allowed to appear here. I raised the issue that there is litigation on this matter before the courts at this time, and the clerk of the committee expressed some concern about that. For that reason I would like some direction.

I propose not to deal with the substance or the merits of the case, but it does relate specifically to the definition of "survivor benefit." I will keep my remarks limited to those issues that are raised in the case and also relate them to the issues that I found under Bill C-57.

Senator Beaudoin: Legally speaking, I do not see a big problem with this, if you are simply giving us the information you have in mind. As a committee of the Senate we have the right to hear witnesses. I understand your concern, but if you are prudent in your presentation, I do not see any problem.

Ms Laliberté: My concern was with the fact that the way it was presented to me, I might have declined to appear or I might have limited my presentation. I am a lawyer, so I worked my way around that. I appreciate your comments.

I will be speaking only to the issues relating to pension division and death benefits, including the survivor benefits in Bill C-57. I propose to start with a brief general comparison of the main provisions of the public service plans. The ones I am most

M. Scott: Je suis sûr qu'ils resteraient sans bouger aujourd'hui, alors que les choses auraient peut-être été différentes il y a 10 ans.

Le sénateur Fraser: Pensez-vous qu'on ait progressé à ce point?

M. Scott: Oui.

Le sénateur Fraser: Pensez-vous qu'on puisse interpréter en ce sens les commentaires du juge Lamer?

M. Scott: Oui, je n'ai pas son arrêt par-devers moi, mais c'est presque ce qu'il a dit. Lorsqu'une décision générale fondée sur le contexte économique a des conséquences pour tout le monde, les juges sont obligés de l'accepter. C'est l'évidence même.

Le sénateur Fraser: Bien sûr, mais les places de stationnement près de l'ascenseur me semblent aussi évidentes.

La présidente: Merci de votre aide, monsieur Scott. Vous avez gardé la balle de notre côté.

Notre témoin suivant, Mme Lucie Laliberté, est avocate; elle se consacre depuis plus de 13 ans à des recherches sur les femmes et la retraite. Elle est spécialisée en droit de la famille. Elle est également présidente de l'Organization of Spouses of Military Members, qu'elle a représentée auprès du gouvernement de l'Ontario, de la Chambre des communes et du comité sénatorial des finances. Mme Laliberté a demandé à comparaître devant notre comité parce que de nombreux amendements concernant le projet de loi C-37 sont semblables à des amendements concernant le projet de loi C-35 qu'elle a étudiés et elle a pensé que son expérience pouvait intéresser le comité; notre comité directeur lui a donné raison.

Madame Laliberté, vous avez la parole.

Mme Lucie Laliberté, avocate, Gahrns & Laliberté: Je voudrais soulever tout d'abord une question préliminaire dont j'ai parlé avec la greffière avant d'être autorisée à comparaître devant vous. J'ai signalé que cette question est actuellement devant les tribunaux et la greffière du comité s'en est inquiétée. Voilà pourquoi j'aimerais avoir votre avis.

Je me propose de ne traiter ni du fond, ni du bien-fondé de la question, mais tout porte spécifiquement sur la définition de la «prestation au survivant». Je limiterai mon propos aux questions soulevées dans cette affaire, dans le contexte des éléments découverts lors de l'étude du projet de loi C-57.

Le sénateur Beaudoin: Sur le plan juridique, il ne devrait pas y avoir de problème si vous nous faites simplement partie de l'information que vous avez à l'esprit. En tant que membres d'un comité sénatorial, nous avons le droit d'entendre des témoins. Je comprends vos craintes, mais si vous faites preuve de prudence dans votre exposé, il ne devrait pas y avoir de problème.

Mme Laliberté: Ce que je craignais, c'est que compte tenu de la façon dont l'invitation avait été présentée, je pouvais refuser de comparaître ou décider de limiter mon exposé. Je suis avocate, et j'ai donc résolu la difficulté. Je vous remercie de vos remarques.

Je ne vais parler que des questions concernant la division de la pension et des prestations de décès, y compris des prestations au survivant telles qu'elles apparaissent dans le projet de loi C-57. Je commencerai par comparer brièvement les principales dispositions

familiar with are the CFSA, the RCMPSA and the PSSA, as opposed to some of the others that are covered there. I will then make a comparison with the Judges Act to show that the difference between the legislation is so significant that it cannot be said that what is happening is simply a harmonizing of those pieces of legislation.

The main point that I will be discussing is the fact that judges' pensions cannot be divided at source. No credit splitting is allowed, as is the case in all of the other pieces of legislation, including the Canada Pension Plan, and that significantly affects the impact on the survivor benefits part.

Before I deal with the actual problems, I should like to provide a different conceptual view of pensions as property and a contributory view of pensions as opposed to a dependency view of pensions.

I should like to start with the structure of the public service plans, specifically the three that I mentioned, first as they relate to marriage breakdown.

A credit splitting provision is allowed in all of those pensions. That is done pursuant to the Pension Benefits Division Act, which allows for an actuarial valuation of the pension plan and a lump sum transfer out of the plan into a locked-in RRSP for the spouse on marriage breakdown when it is done pursuant to a court order or to an agreement between the parties. As far as I can see, there is no such provision in the Judges Act.

There is also a provision in those pieces of legislation on marriage breakdown to allow for garnishment of salaries, as well as diversion of pension for support for children and spouses. The only thing I see in the Judges Act is that pension can be diverted; there is not a garnishment of salary for the purposes of support.

The next provision concerns what happens on death. In the public service plans there is what is called a supplementary death benefit pursuant to section 2 of the act. That is a declining term group life insurance benefit that is usually, with some exceptions, equivalent to two years' pay, paid out in a lump sum on the death of the member. That plan is contributory and the designation of the beneficiary is at the member's pleasure. It must be made, however, on a proper form. Situations have arisen where someone has designated a beneficiary in either a will or a separation agreement and it has not been upheld by the administrators of the plan.

It was originally designed to help defray the cost of funeral and other expenses when a person died. It has now been expanded to be much more than that. I relate this to section 46(1) of the Judges Act, but in the Judges Act it is only one-sixth of the pay, and that is to go to a surviving spouse on death. Under this amendment, there would not be a designation allowed. The beneficiary would be stipulated by the act.

des régimes de pension de la fonction publique. Les régimes que je connais le mieux sont ceux des Forces armées canadiennes, de la GRC et de la fonction publique, parmi tous les régimes visés par le projet de loi. Je parlerai ensuite de la Loi sur les juges pour montrer qu'elle est différente au point qu'on ne peut pas prétendre qu'il s'agit simplement d'une harmonisation de la législation.

Mon principal argument, c'est que les pensions des juges ne peuvent être divisées à la source. Contrairement à ce que prévoient toutes les autres lois, notamment celles qui concernent le Régime des pensions du Canada, la Loi sur les juges ne prévoit pas le partage des crédits, ce qui a d'importantes conséquences en ce qui concerne les prestations au survivant.

Avant d'aborder le fond du problème, j'aimerais vous présenter un point de vue conceptuel différent des pensions considérées en tant que biens, et comparer l'aspect contributif des pensions à l'élément de dépendance qu'elles comportent.

Je commencerai par la structure des régimes de la fonction publique, en particulier les trois que j'ai signalés, en ce qui concerne la rupture du mariage.

Dans tous ces régimes de pension, on prévoit le partage des crédits. C'est ce qu'on trouve dans la Loi sur le partage des prestations de retraite, qui permet une évaluation actuarielle du régime de pension, et le transfert d'un montant forfaitaire dans un REER bloqué au profit du conjoint lors de la rupture du mariage quand celle-ci résulte d'une ordonnance judiciaire ou d'un accord entre les parties. Pour autant que je puisse voir, on ne trouve aucune disposition comparable dans la Loi sur les juges.

Les régimes de la fonction publique prévoient également la saisie-arrest des salaires au moment de l'interruption du mariage, de même que la distraction de la pension alimentaire pour les enfants et le conjoint. La seule chose que je trouve dans la Loi sur les juges, c'est que la pension peut faire l'objet d'une distraction. Il n'y a pas de saisie-arrest du salaire à des fins alimentaires.

La disposition suivante concerne ce qui se passe au moment du décès. Dans les régimes de la fonction publique, on trouve ce qu'on appelle une prestation supplémentaire de décès, prévue à l'article 2. Il s'agit d'une prestation d'assurance-vie collective qui équivaut, à quelques exceptions près, à deux ans de salaire et qui est versée à titre de montant forfaitaire lors du décès de l'assuré. Il s'agit d'un régime contributif et le bénéficiaire de ce versement est désigné par l'assuré, mais obligatoirement sur un formulaire approprié. Il est arrivé qu'un assuré désigne son bénéficiaire dans un testament ou dans un accord de séparation, mais cette désignation n'a pas été reconnue par les administrateurs du régime.

Initialement, il s'agissait de défrayer le survivant du coût des obsèques et des frais connexes lors du décès de l'assuré. Depuis lors, cette prestation a été considérablement augmentée. Reportons-nous à ce sujet au paragraphe 46(1) de la Loi sur les juges, mais nous voyons qu'il ne s'agit ici que d'un sixième du salaire, qui est versé lors du décès au conjoint survivant. En vertu de la modification, il n'y a pas de désignation. Le bénéficiaire est stipulé par la loi.

There is also a provision for an annual allowance or a survivor benefit, which is generally 50 per cent of the pension benefit that is being paid or will be paid. That is to go to a surviving spouse, which does include a common-law spouse. However, the determination of who the surviving spouse is for the annual allowance, the monthly benefit, is also made by the administrator and not by the contributor. Contributors cannot designate who will receive the annual allowance or the survivor benefit. That is done totally at the discretion of Treasury Board, and we have been told that those decisions and the criteria that are used are governed by cabinet secrecy because, in essence, the legislation gives that power to the minister. We have had some difficulty trying to find out what the criteria are.

I will say, though, that everything is defined by marital status on the death of the contributor and there is actually a clause to prevent there being two spouses. The first spouse can actually be deemed to be dead, to have predeceased the contributor, in order to give the survivor benefit to the common-law or second spouse.

We have been told by Treasury Board that they do not apply that any more, but it used to be applied when the first spouse was separated and cohabiting with someone else herself. They would then give the whole benefit to the person who was cohabiting with the contributor. The law is still on the books. It is the subject of a challenge right now but it is still in the discretion of Treasury Board to do that.

Having said that, when deciding who the survivor is, they closely scrutinize who is living with whom and what the marital status is of the parties. Therefore, if a person is divorced, that person can never get the survivor benefit. If there is a separation, one of the criteria is the length of time the parties have been separated. If they have been separated for 10 years, no matter who was there during the contribution period they would decide in favour of the common-law spouse.

There is also a definition of "surviving spouse" that is similar to the proposed new definition. There is no definition of "spouse" in the Judges Act and there is no definition of "surviving spouse." Under the amendment, the definition of "surviving spouse" includes "common-law spouse," but it really does not exclude "divorced spouse." There has been testimony before you that it has been interpreted that way and that divorced spouses can never receive the survivor benefit. That is the subject of an ongoing challenge. I will discuss the reasons for that once I have gone through the basic structure of the act.

There is also a minimum benefit to be paid out under all of these plans. That minimum guarantees that five years of contributions will be paid to the contributor. By that I mean that if a person dies after contributing to the plan for 20 years, but not yet having started to collect a pension, the estate can receive up to five years' worth of the benefit. If they were retired for two years, for example, their estate is still entitled to three years' worth of contribution, and that is integrated with any survivor benefits.

La loi prévoit également une allocation annuelle ou une prestation au survivant, qui correspond généralement à 50 p. 100 de la prestation de pension actuelle ou future, et qui est accordée au conjoint survivant, qui peut être un conjoint de fait. Cependant, c'est l'administrateur, et non le contributeur, qui détermine qui est le conjoint survivant aux fins de l'allocation annuelle et de la prestation mensuelle. Le contributeur ne décide pas qui va recevoir l'allocation annuelle ou la prestation du survivant. La décision est prise discrétionnairement par le Conseil du Trésor, et on nous dit que ces décisions, de même que les critères auxquels elles sont soumises, sont régies par le secret du Cabinet car, pour l'essentiel, la loi confère tous les pouvoirs au ministre. Nous avons eu du mal à nous renseigner sur ces critères.

Je dirais cependant que l'élément déterminant est la situation matrimoniale au moment du décès du contributeur et on trouve dans la loi une disposition qui empêche l'éventualité d'un deuxième conjoint. Le premier conjoint peut effectivement être réputé décédé avant le contributeur, auquel cas la prestation au survivant est accordé au deuxième conjoint ou au conjoint de fait.

Le Conseil du Trésor nous a dit que cette disposition ne s'applique plus, mais qu'elle s'appliquait autrefois lorsque le premier conjoint était séparé et cohabitait avec quelqu'un d'autre. Dans ce cas, on accordait intégralement la prestation à la personne qui cohabitait avec le contributeur. La loi existe toujours. Elle est contestée actuellement, mais le Conseil du Trésor dispose toujours de pouvoirs discrétionnaires à cet égard.

Cela étant dit, lorsqu'on décide qui est le conjoint survivant, on détermine avec précision la situation matrimoniale des parties et le statut de cohabitation. Une personne divorcée ne peut jamais obtenir la prestation du survivant. En cas de séparation, l'un des critères retenus est le temps écoulé depuis la séparation. Si les parties sont séparées depuis 10 ans, peu importe que les époux soient restés ensemble pendant toute la période de contributions, on opte pour le conjoint de fait.

On trouve également une définition du «conjoint survivant» semblable à la nouvelle définition proposée. Il n'y a pas de définition du «conjoint» dans la Loi sur les juges, ni de définition du «conjoint survivant». En vertu de la modification, la définition du «conjoint survivant» comprend le «conjoint de fait», mais ne comprend pas le «conjoint divorcé». Des témoins vous ont dit que la loi avait été interprétée en ce sens et que le conjoint divorcé ne pouvait jamais toucher la prestation au survivant. Cette question est toujours contestée. J'en reparlerai après avoir présenté la structure essentielle de la loi.

Tous ces régimes prévoient également une prestation minimale à payer. Ils garantissent le versement minimal de cinq années de contributions au contributeur. Si une personne décède après avoir versé des contributions pendant 20 ans alors qu'elle n'a pas encore commencé à toucher sa pension, la succession peut recevoir un maximum de cinq ans de prestations. Si le contributeur était retraité depuis deux ans, par exemple, sa succession aurait droit à l'équivalent de trois ans de contributions, en plus des prestations au survivant.

For example, if a spouse received a survivor benefit, or the children received a survivor benefit, that is deducted from the five-year minimum before the payout is actually given to the estate. As a further example, to clarify that, if there is no survivor, there are no children, and the person dies one day after retirement, the estate would get five years' worth of contributions.

This appears to be similar to section 51 of the Judges Act, but the judges receive only a return of their contributions into the plan, if that happens.

The Canada Pension Plan also allows for credit splitting. There is a distinction made in all of these plans between the pension benefit itself, which is deemed to die with the contributor, and the survivor benefit, which is seen to be an add-on, something extra that is different from the pension benefit itself. That is very important because it causes problems later on when spouses separate or divorce.

It is also a significant difference with the Judges Act, because when credit splitting is not allowed it makes a real difference in determining the fairness of who gets the survivor benefit.

Senator Moore: What do you mean by credit splitting?

Ms Laliberté: By that I mean that there is a lump sum paid directly out of the plan. In the case of CPP, there is a lump sum value placed on the benefit and it is prorated. That is put into an account for the non-member spouse on marriage breakdown once there is an agreement or order of the court on that marriage breakdown.

By credit splitting under the public service plan I mean that under the Family Law Act the value of the pension is an asset to be divided between the parties. In terms of a credit split, the Pension Benefits Division Act says that once the Family Law Act has been applied and there is an agreement or an order in place, then there is an enforcement mechanism.

Senator Moore: Which establishes the value of the asset to be distributed between the two individuals, the former spouse and the current spouse.

Ms Laliberté: That is right, and that includes the division of all of their property; the value of the pension, the value of severance pay, the value of houses, cars and RRSPs — whatever they have. You come up with a number at the end. Then you can go to the pension plan itself and tell them to put a certain lump sum amount into a locked-in RRSP for the other spouse. That is what I mean by credit splitting.

The plan determines what the value of the plan is and, in order to maintain the viability of the plan, they say that there is a maximum amount allowed to be transferred out of it. If there is a shortfall, the spouses have to determine how that shortfall will be met if they reach the maximum allowed under the act.

That is what I mean by credit splitting. There is also another way of doing that, for which we argued previously but which was not done, and that is to impose a trust on the plan, separate out the spouse's portion and give it to her on a monthly basis when the

Par exemple, si un conjoint ou des enfants ont reçu la prestation au survivant, ce montant est déduit du minimum de cinq ans avant que la succession ne reçoive le versement. Pour plus de précision, s'il n'y a pas de survivant ni d'enfant, et que le contributeur meurt le lendemain de son départ en retraite, la succession reçoit l'équivalent de cinq ans de contributions.

On trouve une situation semblable à l'article 51 de la Loi sur les juges, mais les juges n'obtiennent dans ce cas que la réintégration de leurs contributions dans le régime.

Le Régime des pensions du Canada prévoit également la division des crédits. Dans tous ces régimes, on fait une distinction entre la prestation de retraite proprement dite, qui disparaît avec le décès du contributeur, et la prestation au survivant, qui est considérée comme un ajout par rapport à la prestation de pension. C'est là un élément très important, car il en résulte des problèmes par la suite lorsque les conjoints se séparent ou divorcent.

C'est aussi une différence importante par rapport à la Loi sur les juges, car lorsqu'on ne peut pas diviser les crédits, l'équité de la détermination du bénéficiaire de la prestation au survivant peut s'en ressentir.

Le sénateur Moore: Qu'entendez-vous par division des crédits?

Mme Laliberté: Il y a une somme forfaitaire qui provient directement du régime. Dans le cas du RPC, c'est une somme forfaitaire calculée au prorata qui s'ajoute à la prestation. Elle est versée dans un compte au nom du conjoint non contributeur au moment de l'interruption du mariage par un accord ou une ordonnance du tribunal.

Le partage des crédits dans les régimes de la fonction publique signifie qu'en vertu de la Loi sur le droit de la famille, la valeur de la pension est un actif qui peut être divisé entre les parties. S'il y a partage des crédits, la Loi sur le partage des prestations de retraite prévoit qu'une fois qu'on a appliqué la Loi sur le droit de la famille et qu'il y a interruption du mariage en vertu d'un accord ou d'une ordonnance, un mécanisme d'application entre en jeu.

Le sénateur Moore: C'est ce qui détermine la valeur de l'actif à séparer entre les deux personnes, soit l'ancien conjoint et le conjoint actuel.

Mme Laliberté: C'est exact, et cela comprend la division de tous les biens; la valeur de la pension, la valeur de l'indemnité de départ, la valeur des maisons, des voitures, des REER et de tout ce que les conjoints possédaient. Au bout du compte, on obtient un chiffre. Il faut ensuite demander au régime de verser un montant forfaitaire dans un REER bloqué au nom de l'autre conjoint. C'est ce que j'entends par partage des crédits.

L'administrateur détermine la valeur du régime et indique le maximum qu'on peut en retirer pour préserver sa viabilité. En cas d'insuffisance des fonds, les conjoints déterminent comment ils entendent y faire face s'ils atteignent le maximum autorisé par la loi.

Voilà ce que j'entends par partage des crédits. Il existe une autre façon de procéder, que nous avons déjà préconisée mais qui n'a pas été retenue, et qui consiste à mettre le régime en fiducie, à isoler la partie du conjoint et à la lui verser mensuellement quand

pension comes into receipt. That has been systematically rejected, but it would still seem to be a viable option and not difficult administratively, because it is already done for purposes of support.

I should like to look quickly at the Family Law Act as well before I make the links with this legislation. There has been some talk in previous testimony that the common-law definition of "spouse" in the Family Law Act applies to property divisions. It does not. It only applies to support.

It is not just a definition of three years. It can be less than three years if there are children of the relationship and it is a relationship of some permanence. It can be less than three years in the Family Law Act.

This also happens in a number of pieces of legislation where you can have two different definitions. It happens in the Succession Law Reform Act as well, where there is an extended definition of spouse there, under the dependency provision that actually includes former spouse, as well as common-law spouse and legal spouse.

I believe I have defined how the property division occurs already due to that first question. I will move on to a concept of looking at pensions that is different from what I have also heard in previous testimony, and that is not looking at it as a dependency or as stereotypically something that is given as a gift to someone.

The family law legislation regarding property and pensions in Ontario was changed in 1986 to reflect the fact that marriage is a partnership and that a pension is something that is earned by both parties. It is a deferred savings plan that is earned by both of the parties throughout the contribution period. That view of it was also supported in a Supreme Court of Canada decision called *Clark v. Clark*, which said that Mr. Clark's pension was security for their retirement. The wife's contribution to the marriage partnership enabled Mr. Clark to maintain his employment and accumulate the pension benefits.

We are trying to have a shift in thinking. Pensions are earned over a long period of time and all the legislation only looks at a specific point in time, which is the contributor's time of death. In our view, that is where the unfairness comes in, because if we start looking at it as something that the spouse has earned throughout the partnership, then the way we view survivor benefits as well will be very different.

Those are also some of the arguments that we have for a Charter argument under section 15(6) discrimination because, in virtually all cases, it is the woman who is the non-contributing spouse, particularly in the Canadian Forces. In this, I am assuming with the judges, given the make-up of the courts right now.

If we are looking at it not as a dependency or as a gift but something that is earned, then it will help when I define some of the unfairness and inequities that still exist in the previous

la pension est acquittée. Cette solution a toujours été rejetée, alors qu'elle semble toujours viable et facile à administrer, puisque c'est déjà ce que l'on fait pour la pension alimentaire.

J'aimerais examiner rapidement la Loi sur le droit de la famille avant de la comparer au présent projet de loi. Dans des témoignages précédents, on semble avoir indiqué que la définition du «conjoint» qui figure dans la Loi sur le droit de la famille s'appliquait à la division des biens. Ce n'est pas le cas. Elle ne s'applique qu'en matière de pension alimentaire.

Ce n'est pas simplement une question de durée de trois ans. La durée peut être inférieure à trois ans si le couple a eu des enfants et si la relation présente un caractère de permanence. La Loi sur le droit de la famille prévoit la possibilité d'une durée inférieure à trois ans.

On trouve une solution semblable dans d'autres lois lorsque deux définitions différentes peuvent s'appliquer. C'est le cas dans la Loi portant réforme du droit des successions, où on trouve une définition étendue du conjoint qui englobe l'ancien conjoint en matière de dépendance, au même titre que le conjoint de fait et le conjoint légitime.

Je crois avoir indiqué comment se produit la division des biens dans le cadre de cette première question. Je vais maintenant envisager les pensions d'un point de vue différent de celui qui était présenté dans des témoignages précédents, c'est-à-dire sans tenir compte de l'élément de dépendance, ni du stéréotype du cadeau fait au conjoint.

En Ontario, la législation sur le droit de la famille en matière de biens et de pension a été modifiée en 1986 pour tenir compte du fait que le mariage est un partenariat et que la pension a été gagnée par les deux parties. Il s'agit d'un régime d'épargne différencié gagné par les deux parties pendant toute la période de contribution. C'est le point de vue qui a été retenu dans l'arrêt de la Cour suprême du Canada intitulé *Clark c. Clark*, dans lequel la Cour a considéré que la pension de M. Clark était une garantie pour la durée de sa retraite. La contribution de l'épouse au partenariat du mariage a permis à M. Clark de garder son emploi et d'accumuler des prestations de pension.

Nous essayons de faire évoluer les mentalités. Les pensions s'accumulent pendant une longue période, alors que la législation ne prend en considération qu'un moment particulier, à savoir le décès du cotisant. À notre avis, c'est injuste, car si l'on commence à considérer la pension comme un bien que le conjoint a gagné pendant toute la durée du partenariat, les prestations aux survivants prennent un aspect bien différent.

Ce sont également les arguments que nous pourrions avancer dans une contestation aux termes de la Charte pour discrimination en vertu du paragraphe 15(6), car dans presque tous les cas, la femme est le conjoint non-cotisant, en particulier dans le régime de pension des Forces armées canadiennes. Je suppose qu'il en va de même pour les juges, compte tenu de la composition actuelle des tribunaux.

Si l'on considère la pension non pas comme un facteur de dépendance, ou comme un cadeau, mais comme quelque chose qu'on a gagné, on comprendra mieux les injustices et les

legislation that has been changed and that may be implemented again under Bill C-57.

I also submit that having that view removes any moral dilemma, if you will, as between common-law spouses and married spouses. If we look at it as something earned during the contribution period, then it may be fair to divide credits if a common-law spouse was there through the contribution period because she was contributing to the earnings and it was that particular group whose income was generating the pension ultimately.

I see problems in Bill C-57 in what is left out of it, as well as what is in it. The very first problem is that there is no method of credit splitting and, if there are no other assets on marriage breakdown, a divorcing spouse must take the pension on what we call an if-and-when basis. That becomes very hazardous to a divorced spouse. Previous witnesses have said that if spouses are divorced, the wife can never get the survivor benefit. Since the pension itself dies when the member dies, she loses her pension entitlements. If she does not have proper insurance in place to protect her, she has lost all of those benefits.

As an example, if you are looking at a high-ranking military officer, the value of the pensions I have seen can be as high as \$800,000. You could be talking about \$400,000 that should go to the ex-wife, and if he were to die the next day she has no way of enforcing her entitlements.

The other problem with that is when the spouses are divorcing, if there is no other way of enforcing that entitlement as between the two spouses, it causes a dilemma for them upon divorce. With a judge's pension you are probably looking at values of over \$1 million if you have a long-term pension. If he cannot come up with \$500,000 to give her and there are no other assets, or the assets only cover \$250,000 of it, for example, in a matrimonial home, if he dies and she cannot get the survival benefit, she has lost \$250,000. That severely affects her long-term viability financially, and it also shows why it would be unfair then to split the survivor benefits in the way that this bill is suggesting.

Prior to 1986, when there was no credit splitting, or early on into the legislation, sometimes the spouses were given the property entitlement as support. Today we have credit splitting and it is now the subject of litigation. Women either do not have the money to change their agreements to make it property so that they can now do the credit splitting, or they expect that they will be able to get the survivor benefit and they, sadly, find out when the contributor dies that they have lost their support entitlements.

We also have members who divorced, for example, in 1978. Their support is still intact but they were never given a share of the pension, though they were there through the contribution period. That is why I am saying it is important to look at it as something that was earned. In that case, you could look at it as what we call a constructive trust. There is an unjust enrichment that goes on. If she was there through the contribution period, she earned those pension entitlements, on our argument. Now, when

inégalités qui persistent dans la loi malgré les changements apportés, et qui vont être perpétués dans le projet de loi C-57.

Je considère également que cette nouvelle perspective fait disparaître tout dilemme moral dans le choix entre le conjoint de fait et le conjoint marié. Si l'on considère que la pension est gagnée pendant toute la période de cotisation, il est juste de diviser des crédits si le cotisant a eu un conjoint de fait pendant la période de cotisation, car ce conjoint a contribué aux gains du couple, et c'est le revenu de ce couple qui, en définitive, a donné lieu à la pension.

À mon avis, le projet de loi C-57 pose des problèmes tant par ce qu'il exclut que par ce qu'il inclut. Le problème, c'est qu'aucune méthode de partage des crédits n'est prévue et s'il n'y a pas d'autres biens au moment de l'interruption du mariage, le conjoint qui divorce est obligé de prendre la pension avec tous les risques éventuels. C'est pour lui une situation très dangereuse. Des témoins précédents ont dit que si les conjoints divorcent, la femme ne peut jamais obtenir la prestation du survivant. Comme la pension disparaît lorsque le cotisant décède, elle perd ses droits à pension. Si elle n'est pas protégée par une assurance, elle perd les prestations.

Par exemple, j'ai vu des pensions de militaires de haut rang dont la valeur peut atteindre 800 000 \$. L'ex-femme devrait donc recevoir 400 000 \$, mais si elle meurt le lendemain, elle ne peut pas faire valoir ses droits à pension.

L'autre problème, c'est que, lorsque les conjoints divorcent, si l'ex-épouse n'a pas d'autres façons de faire valoir ses droits, ce sera pour elle un dilemme. Dans le cas de la pension d'un juge, une pension à long terme peut atteindre plus d'un million de dollars. S'il n'a pas 500 000 \$ à donner à l'ex-épouse et qu'il n'a pas d'autres biens, ou que la valeur des biens ne représente que 250 000 \$, elle ne pourra pas obtenir la prestation au survivant en cas de décès du juge, et elle aura perdu 250 000 \$. Sa situation financière à long terme risque de s'en ressentir et on voit également pourquoi il serait injuste de diviser les prestations au survivant selon les modalités envisagées dans ce projet de loi.

Avant 1986, lorsqu'il n'y avait pas de division des crédits et quand la loi a commencé à s'appliquer, le conjoint obtenait parfois un droit sur les biens à titre de pension alimentaire. Aujourd'hui, les crédits sont divisés, mais ce principe est contesté devant les tribunaux. Ou les femmes n'ont pas les moyens de modifier l'accord pour l'intégrer aux biens de façon à les soumettre à la division des crédits, ou elles s'attendent à pouvoir obtenir la prestation au survivant et constatent amèrement, au moment du décès du cotisant, qu'elles ont perdu tout droit à pension alimentaire.

Certains de nos membres, par exemple, ont divorcé en 1978. Leur pension alimentaire est toujours intacte mais elles n'ont jamais obtenu une partie de la pension, bien qu'elles aient vécu avec le cotisant pendant toute la période de cotisation. C'est pourquoi je dis qu'il est important de considérer la pension comme quelque chose que le couple a gagné. Dans ce cas, on peut y voir ce qu'on appelle une fiducie constructive. À défaut, il y a enrichissement sans cause. Si la femme a vécu avec le cotisant

she dies, she does not get the survivor benefits. That is an ongoing problem. There are fewer and fewer of those women, but it is still happening.

We also have a situation where we have a divorced spouse suing a second spouse — right now there are several of them — to get those survivor benefits. That is ongoing. In our view, it is really unfair. She may already be destitute; she has lost her support; she did not get the pension; she is often on social assistance at this point, and she must litigate to get the survivor benefit.

In this particular situation, the second spouse has already separated and she has her own pension as well, so she is getting the survivor benefit and her own pension. The first spouse of 30 years is getting nothing and living off the largess of her family actually, her children, at this point in time. That is in spite of the fact that we have credit-splitting legislation right now.

The reverse of that is if there is a split of credits, or if the parties have a way of splitting the pension between them. If that clean break has been made and all those assets could buy out that share of the pension, then I would say that the witnesses before you are correct. The apportionment through the contribution period between a common-law spouse and a separated spouse may be right, except that there is a problem in that there is a distinction. You can get divorced after living separate and apart for one year, but you can sever all the property and support issues. A divorced spouse who does not have her pension entitlements cannot get the survivor benefits when the contributing spouse dies.

However, if the parties are just separated and already have an agreement or a court order in place, the separated spouse can get an apportionment of survivor benefits. That is a serious inequity, which already exists in the previous legislation and will be put into this legislation as well, if it goes through the way it is now designed.

I want to make one other point in terms of the differences, and I am not absolutely positive on this particular point. I only found out that I was appearing yesterday and I did not really know that this was happening on survivor benefits until Friday. In terms of the interest rate for return of contributions for judges, I am reading that as 4 per cent compounded yearly. My understanding is that, in all the other plans, it is only 4 per cent simple interest. That may have changed since our previous presentation, but that is also a significant difference between the two plans. It does not directly have an impact here, but it could in terms of valuing pensions for the purposes of marriage breakdown.

The Chairman: We believe that has been aligned to changes in the public service, but that is a question we may have to ask.

Ms Laliberté: It should be checked.

pendant toute la période de contribution, à notre avis, elle a gagné un droit à pension. Or, actuellement, elle n'obtient pas les prestations au survivant lorsque le cotisant décède. C'est un problème récurrent. Les femmes de cette catégorie sont de moins en moins nombreuses, mais il y en a toujours.

Il y a également le cas d'un conjoint divorcé qui poursuit un autre conjoint — il y a plusieurs de ces cas en ce moment même — pour obtenir ces prestations de survivant. Cela se produit actuellement. À notre avis, c'est tout à fait injuste. Elle peut déjà être sans ressources, elle a perdu son soutien, elle n'a pas touché la pension, et le plus souvent elle touche l'assistance sociale. Pour couronner le tout, elle doit entamer des poursuites pour obtenir la prestation de survivant.

Dans ce cas particulier, le second conjoint s'est déjà séparé et reçoit sa propre pension également. Elle touche donc à la fois la prestation de survivant et sa propre pension. La première épouse, qui a été mariée pendant 30 ans, ne reçoit rien du tout et de fait, si elle survit, c'est grâce à la générosité de sa famille, de ses enfants. Et ce genre de chose existe en dépit d'une loi qui prévoit déjà le partage des crédits.

À l'inverse, il y a le partage des crédits, ou la possibilité pour les parties de se partager la pension. Si tous les biens ont été attribués, et s'il est possible de racheter cette part de la pension, je pense que ces témoins sont exacts. La répartition pendant la période de cotisation entre un conjoint de droit commun et un conjoint séparé peut être une bonne chose, mais un problème peut se poser car il y a une distinction. Il est possible de divorcer après avoir vécu séparément pendant une année, mais on peut séparer toutes les questions de biens et de soutien. Un conjoint divorcé qui n'a pas droit à sa pension ne peut pas obtenir les prestations de survivant lorsque le conjoint qui a cotisé meurt.

Toutefois, si les conjoints viennent de se séparer ou se sont déjà mis d'accord ou ont obtenu un décret du tribunal, le conjoint séparé peut obtenir une partie des prestations de survivant. C'est une injustice grave qui figurait déjà dans l'ancienne loi et qui sera maintenue si le projet de loi est adopté sous sa forme actuelle.

J'ai une autre observation au sujet des différences, et je ne suis pas absolument certaine de ce que j'avance. C'est seulement hier que j'ai appris que je devais comparaître, et c'est seulement vendredi que j'ai su qu'on discuterait des prestations de survivant. En ce qui concerne le taux d'intérêt pour le remboursement des cotisations des juges, si je comprends bien, il s'agit de 4 p. 100, composé, par année. Il semblerait que dans tous les autres régimes, il s'agisse de 4 p. 100, mais avec intérêts simples. Cela a peut-être changé depuis notre dernière intervention, mais cela fait une différence considérable entre les deux régimes. Cela n'a pas un effet direct dans le cas qui nous occupe, mais cela pourrait faire une différence lorsqu'on évalue les pensions aux fins d'une séparation.

La présidente: Nous pensons que cette disposition a été alignée sur des changements introduits dans la Fonction publique, mais il faudrait peut-être que nous nous informions.

Mme Laliberté: Il faudrait vérifier.

Senator Murray: Ms Laliberté, have you turned your mind to the amendments that would be needed to correct the deficiencies which you have outlined in this bill? I do not mean a legal draft, but have you eyeballed the bill?

Ms Laliberté: First, we are trying to get a definition of "surviving spouse" for the other pieces of legislation.

We do not want to go with an interpretation by the administrators of the plan because, as I said, we do not have one. We have an extended definition of surviving spouse that included "former spouse," the way we have in the Ontario act regarding succession law reform.

It would be a start. You would still have a problem because you would have to link that to whether there had previously been a division of the pension credits.

There is something that I left out and it may be pertinent here. When a spouse gets a lump sum transfer out of the Pension Benefits Division Act, the act stipulates that she cannot get a survivor benefit. I would submit that is fair because she has already got a split of the pension credit. You would have to allow for that if you extended the definition of former spouse. It would have to exclude a spouse if all the splits had been done fairly and there had been a clean break between the spouses.

Senator Murray: As a layman, I have some difficulty with some of these terms. What is a "former spouse"? A spouse from whom one is divorced?

Ms Laliberté: Yes. Also, if we are looking at this as earned benefits between two people, which are shared on marriage breakdown, that could be a common-law spouse. The Pension Benefits Division Act itself allows for a credit split for common-law spouses and a period of cohabitation.

Senator Murray: Forgive me, but can you offer a definition of common-law spouse or common-law union?

Ms Laliberté: No. That is because it depends on which statute you are examining, if you want a statutory definition. If we are looking at "common-law," it is determined in each individual case. In determining who is a common-law spouse and who is the spouse who will get the survivor benefit, they will look at the bank accounts and whether they are shared. They ask if they take vacations together. Are they sleeping together? Do they have children together?

Generally, if the courts are making that determination, they are looking at the mode of living of the parties and how closely they fit a traditional definition of legal spouse. They look at all of those things.

Senator Murray: It does not matter whether the parties to the common-law union are both legally free to marry?

Ms Laliberté: No.

Senator Murray: That is not taken into account at all?

Ms Laliberté: No, it is not taken into account. That leads to all of the newspaper articles about harems and that sort of thing. I think we can bypass that by looking at the contribution period:

Le sénateur Murray: Madame Laliberté, avez-vous réfléchi aux amendements qui pourraient corriger les lacunes que vous avez mentionnées? Je ne parle pas d'un texte légal, mais avez-vous fait le point sur l'ensemble du projet de loi?

Mme Laliberté: Pour commencer, nous essayons d'obtenir une définition de «conjoint survivant» sur la base d'autres lois.

Comme je l'ai dit, nous n'avons pas d'interprétation, et nous ne voudrions pas que cela soit confié aux administrateurs du régime. Nous avons une définition très large du conjoint survivant qui comprenait «l'ancien conjoint», comme cela existe dans la loi ontarienne qui remanie le droit des successions.

Ce serait un début. Il resterait tout de même un problème car il faudrait déterminer si les crédits de pension ont déjà été divisés par le passé.

C'est un élément qui a été omis et qui pourrait être pertinent. Lorsqu'une épouse reçoit un transfert global en vertu de la Loi sur le partage des prestations de retraite, la loi prévoit qu'elle ne peut toucher la prestation de survivant. À mon avis, cela est équitable car elle a déjà eu sa part du crédit de pension. Si vous décidez d'élargir la définition de l'ancien conjoint, il faudrait que vous en teniez compte. Il faudrait exclure un conjoint lorsque tout a déjà été partagé équitablement, lorsque tous les biens des conjoints ont été dûment séparés.

Le sénateur Murray: N'étant pas spécialiste, il y a des termes que j'ai du mal à comprendre. Qu'est-ce qu'un «ancien conjoint»? Un conjoint dont on a divorcé?

Mme Laliberté: Oui. On considère que ce sont des prestations qui ont été accumulées par deux personnes, qui peuvent être des conjoints de droits communs, et au moment de la séparation, cette pension doit être partagée. La Loi sur le partage des prestations de retraite prévoit qu'après une certaine période de cohabitation les conjoints de fait doivent partager leurs crédits de pension.

Le sénateur Murray: Pardonnez-moi, mais pouvez-vous me donner une définition de conjoint de fait ou d'union de fait?

Mme Laliberté: Non, car si vous voulez une définition statutaire, cela dépend des différentes lois. Ce qui constitue une union «de fait» est déterminé dans chaque cas particulier. Pour déterminer qui est un conjoint de fait et celui des conjoints qui a droit aux prestations de survivant, on tient compte du compte en banque, selon qu'il était en commun ou pas. On se demande si les conjoints prenaient leurs vacances ensemble, s'ils couchaient ensemble, s'ils avaient des enfants ensemble.

En règle générale, si les tribunaux sont appelés à trancher la question, ils tiennent compte du mode de vie des parties, ils se demandent si ce mode de vie était comparable à celui de conjoints de droit. On tient compte de tous ces facteurs.

Le sénateur Murray: Peu importe que les deux parties à une union de fait soient libres également de se marier ou pas?

Mme Laliberté: C'est cela.

Le sénateur Murray: On n'en tient absolument pas compte?

Mme Laliberté: Non, on n'en tient pas compte. Cela inspire aux journaux toutes sortes d'articles sur les harems qui existent et ce genre de chose. En fait, on peut contourner ce problème en

Who was there through the contribution period? Where it is fair, one can look at the work that was done, the family funds that were used or of which the family was deprived.

If you always go back to that point and look at it as an earned benefit of both spouses, not just the contributing spouse, you can bypass some of that. However, you still must come up with definitions.

Senator Murray: It is not fair to ask you for free legal advice, but you have come here and possibly you would provide to the chairman or to the clerk a brief outline, without necessarily doing the drafting, of the changes that you think would be necessary in this bill?

Ms Laliberté: I practise family law and I do not do much legislative drafting. I draft agreements and that sort of thing. I believe Treasury Board has already grappled with this issue and either did not want to, or could not come up with, some definitions.

We are looking back historically over years, particularly with the Canadian Forces, because they have had pension plans for the longest period as they tried to recruit and retain personnel for brief periods of time. They would disenfranchise a spouse if she was independently wealthy, way back. We need to free ourselves from the old history on this, bring ourselves up-to-date in concept.

I am prepared to do some of that but it is really difficult when you are dealing with such an old concept, which still looks at who the spouses are and their marital status on the day the judge dies. We are really still looking at stereotypes. You are saying that the person he is with right now is the person who should get all the benefits. Why is that?

We are focusing on "him" and it almost makes it look like there are two women fighting over this. The reality is that we focus on the contributor. It is the judge's benefit and the judge should get to decide who will receive it.

We are trying to shift away from that. Those are basically section 15 arguments.

Senator Murray: Have you looked at this bill in this context?

Ms Laliberté: Yes, I believe there are some section 15 Charter challenges in Bill C-37 related to the survivor benefits. There is already one in process based on the other legislation. What you are doing here, especially as it relates to the definition of "surviving spouse," is entrenching that. Everyone has been focusing on "common-law spouse," but I say this relates to former spouses and the depriving of benefits from spouses who were there for the whole contribution period.

tenant compte de la période de cotisation: pendant la période de cotisation, qui était le conjoint? Quand les choses sont faites en toute équité, on tient compte du travail effectué, des fonds familiaux utilisés, ou bien des fonds dont la famille a été privée.

On peut contourner une partie du problème en regardant en arrière et en considérant qu'il s'agit d'une pension gagnée par les deux conjoints et pas seulement par le conjoint qui a cotisé. Toutefois, cela ne dispense pas de trouver des définitions.

Le sénateur Murray: Ce n'est pas juste de vous demander des conseils juridiques gratuits, mais puisque vous êtes ici, peut-être pourriez-vous fournir au président une liste succincte des changements qui vous semblent nécessaires? Je ne vous demande pas de les rédiger.

Mme Laliberté: Ma spécialité, c'est le droit de la famille, la rédaction juridique m'est assez étrangère. Je peux rédiger des amendements, ce genre de chose. Je crois comprendre que le Conseil du Trésor s'est déjà penché sur ce problème, et a décidé de ne rien faire, ou encore n'a pas réussi à trouver les définitions en question.

Nous regardons en arrière, et en particulier nous considérons le cas des Forces armées qui ont les régimes de pension les plus anciens et qui pendant ce temps ont essayé de recruter et de conserver du personnel pendant de courtes périodes de temps. Jadis, on privait une épouse de ses droits lorsqu'elle avait une fortune personnelle, mais c'était il y a longtemps. Nous devons nous débarrasser de ce passé et moderniser le concept.

Je suis prête à me charger de cette tâche dans une certaine mesure, mais ce n'est pas facile avec un concept aussi ancien qui considère encore exclusivement le statut marital des conjoints le jour où le juge meurt. Nous travaillons sur de véritables stéréotypes. Vous pensez que c'est la personne avec laquelle le juge vit à ce moment là qui doit toucher toutes les prestations? Pour quelle raison?

Nous parlons surtout de «lui» et on a presque l'impression que deux femmes se disputent la pension. En réalité, tout tourne autour de celui qui a cotisé. C'est une prestation qui appartient au juge, et c'est lui qui devrait décider qui en bénéficiera.

Nous essayons de nous écarter de cette notion. Cela revient aux arguments de l'article 15.

Le sénateur Murray: Avez-vous considéré le projet de loi dans ce contexte?

Mme Laliberté: Oui, je pense qu'il y a dans le projet de loi C-37, certaines contestations aux termes de l'article 15 de la Charte qui portent sur les prestations au survivant. Il y a déjà une affaire en cours sur la base de l'autre loi. En fait, avec ce projet de loi, et en particulier en ce qui concerne la définition du «conjoint survivant» vous constitutionnalisez cette notion. On a tendance à ne considérer que le «conjoint de fait» mais à mon avis, ce qu'on devrait considérer, ce sont les anciens conjoints et le fait qu'on prive de prestations des conjoints qui étaient là pendant toute la période de cotisation.

Senator Joyal: I cannot resist the temptation to propose to you a specific case and then to try to pin down the principles at stake. Examples are always easier to understand.

Let us make the following case. A judge has a common-law spouse for, say, ten years. He has children with the person and then they break up. He lives with a person for one year, in a common-law situation. Who gets the money?

Ms Laliberté: Who gets the survivor benefit? I always want to be very clear. We are not looking at the pension benefit. We are looking at the survivor benefit. Under this legislation, in my view, the person who was there for one year receives the survivor benefit.

Senator Joyal: The bill does not recognize the common-law situation while in fact the judge may have had a "family" with the first person for 10 or 15 years. Of course, they are not legally bound in the ordinary concept of marriage, even though they may have some financial responsibility to one another for the child. For instance, that person would be totally deprived of the benefit of the surviving spouse within the framework of this bill.

Ms Laliberté: Under family law legislation, she would not get a share of the pension either, unless she could make a constructive trust argument of her own that he would be unjustly enriched. That first person of 10 years could be deprived of the pension benefit under family law and also deprived of the survivor benefit under this bill, if it becomes law.

Senator Joyal: My point is well made. The principle now at stake is the one that you stated in your opening remarks, namely, the test of dependency versus the test of partnership.

This rang a bell in our ears because we heard from the minister last week. She said that the department is reviewing the concept of "spouse" in the family unit on the basis of dependency.

I am puzzled by that. I wonder if we are going backwards by returning to the principle of dependency and not partnership, the way you have outlined it to us. Could you expand on that so that we can profit from your experience in your practice of law in that regard?

Ms Laliberté: I believe that it is a step backwards to have an overview of the whole legislation based on dependency. Although you find that there is a financial dependency, that is built up on the fact that you do not recognize all the unpaid work that these spouses are doing throughout the contribution period. That is where we moved ahead with family law legislation across all the provinces to make that distinction. Although there was a financial dependency, you did not want the person who was being paid for their labour getting all the financial benefits of the marriage partnership when the marriage broke down. The Supreme Court of Canada has spoken clearly on that in relation to support. That is why the family law legislation was changed in the mid-1980s to divide the value of the pensions assets.

Le sénateur Joyal: Je ne peux résister à la tentation de vous soumettre un cas particulier pour essayer de mieux cerner les principes. Il est toujours plus facile de comprendre avec des exemples.

Prenons le cas suivant: un juge a une épouse de droit commun pendant une période de, disons, 10 ans. Il a des enfants avec cette personne, puis il se sépare. Il vit avec une autre personne pendant un an, c'est une union de fait. Qui a droit à l'argent?

Mme Laliberté: Qui peut toucher la pension de survivant? Je tiens à poser les choses très clairement. Ce n'est pas la prestation de pension que nous considérons. Ce que nous considérons, c'est la prestation de survivant. Aux termes de ce projet de loi, à mon avis, c'est la personne qui a vécu avec le juge pendant un an qui reçoit la pension de survivant.

Le sénateur Joyal: Le projet de loi ne tient pas compte d'une situation de fait, de la «famille» du juge lorsqu'il vivait avec la première personne pendant 10 ou 15 ans. Évidemment, ils n'étaient pas liés par les liens ordinaires du mariage, mais ils avaient une responsabilité financière mutuelle à cause de l'enfant. Par exemple, avec ce projet de loi, cette personne n'aurait aucun droit aux prestations de survivant.

Mme Laliberté: Aux termes du droit familial, elle n'aurait pas non plus une part de la pension à moins de pouvoir présenter des arguments de fiducie convaincants pour prouver qu'il est en train de s'enrichir injustement. Cette première épouse, celle qui est restée 10 ans, serait privée de sa pension aux termes du droit de la famille, et privée également d'une prestation de survivant aux termes de ce projet de loi s'il est adopté.

Le sénateur Joyal: Cela confirme mon argument. Le principe en cause, c'est celui que vous avez exposé dans votre déclaration d'ouverture, c'est-à-dire un test de dépendance par rapport à un test de partenariat.

Cela nous a mis la puce à l'oreille lorsque nous avons discuté avec la ministre la semaine dernière. Elle nous a dit que le ministère reconsiderait le concept de «conjoint» dans une unité familiale pour tenir compte de la dépendance.

Je me pose des questions. Je me demande si nous revenons en arrière en revenant au principe de la dépendance et en rejetant le principe du partenariat comme vous venez de nous l'expliquer. Pourriez-vous développer cet aspect là et nous faire profiter de votre expérience dans le domaine du droit de la famille?

Mme Laliberté: À mon avis, c'est effectivement un pas en arrière que de considérer l'ensemble de la loi sur la base de la dépendance. Toutefois, vous vous apercevez peut-être qu'il existe une relation de dépendance financière basée sur le fait qu'on ne reconnaît pas tout le travail non payé effectué par ces conjoints pendant toute la période de cotisation. C'est la raison pour laquelle toutes les provinces ont mis en place des dispositions de droit de la famille qui introduisent cette distinction. En dépit de la dépendance financière, on ne veut pas que ce soit la personne qui est payée pour son travail qui tire tous les avantages financiers du partenariat marital au moment de la séparation. La Cour suprême du Canada s'est clairement prononcée en faveur de cette notion. C'est la raison pour laquelle on a changé vers le milieu des années

Part of the problem is that survivor benefits have not been determined to be an asset. There is one case where the judge declined to put a value on the survivor benefit. To a certain extent, I see the reasoning in that decision because the judge, in this case, will never see that benefit. They thought they could not make that a benefit for the judge. It is possible that they could make the argument that the survivor benefit is actually the property of the spouse who is there throughout the contribution period. That has not been done yet. It may not be something that will happen in the other pieces of legislation because we have credit splitting. But, with the judges, you might find women litigating that aspect of it in order to get the survivor benefit, particularly if they have been deprived of the actual pension benefits themselves.

Senator Joyal: For me, the question of dependency does not put the two persons on an equal footing. There is always someone who waits for someone else to do something. This is contrary to equality on the spousal relationship. A spousal relationship — be it a same-sex relationship or a heterosexual relationship — whether or not they have children or both of them are billionaires, is an equal kind of relationship. Anything that accrues to one partner should benefit the other in the context of pension, even if they do not need the pension, because the spouse might be richer than the person who has contributed to the pension.

The question of dependency touches upon something that I have a reluctance to envisage in the principles that I think are right. I might be wrong, but that is how I see the situation.

Ms Laliberté: It is only support that is based on need and the ability to pay. Assets are determined and equalized between the parties in family law. It used to be that pensions and survivor benefits were based on need, but that is not, and should not, be the case any more. That is what I see the minister saying. I briefly read her comments and I feel that same apprehension. That is a step in the wrong direction. We should be looking at an equal partnership and then looking at the survivor benefits after that.

Senator Joyal: Should we be looking at them as assets?

Ms Laliberté: That is right.

Senator Joyal: That is an important concept at stake in defining the surviving spouse. As you said, there is no definition of "surviving spouse" contained in the other legislation that you studied.

Ms Laliberté: There is no definition of "surviving spouse" in the Judges Act and they are adding something that already has no definition. That is problematic. There is no definition of "spouse" there, either.

When you leave the interpretation to Treasury Board or to the administrators, they have determined that the former spouse cannot be a surviving spouse. When you do not have the

80 les dispositions du droit de la famille relatives à la division de la valeur des avoirs de retraite.

Le problème est dû en partie au fait qu'on n'a pas considéré les prestations de survivant comme un avoir. Dans un cas particulier, le juge a refusé d'attribuer une valeur aux prestations de survivant. Dans une certaine mesure, je comprends ce raisonnement car dans un tel cas c'est une prestation que le juge ne verra jamais. Par conséquent, on a décidé qu'il ne s'agissait pas d'une prestation destinée au juge. On pourrait donc prétendre que la prestation au survivant est en fait la propriété du conjoint qui était là pendant toute la période de cotisation. Cela n'a pas encore été fait. À cause du partage des crédits cela risque de ne pas être fait non plus dans d'autres lois. Mais dans le cas des juges, certaines femmes contesteront peut-être cet aspect pour obtenir la prestation au survivant, surtout si on les a privées de la pension proprement dite.

Le sénateur Joyal: À mon avis, la notion de dépendance ne met pas les deux personnes sur un pied d'égalité. Il y a toujours quelqu'un qui attend que quelqu'un d'autre fasse quelque chose. C'est contraire à l'égalité de la relation conjugale. La relation conjugale, qu'elle soit de même sexe ou hétérosexuelle, qu'ils aient des enfants ou qu'ils soient tous les deux milliardaires, est une relation d'égal à égal. Tout ce qui revient à un partenaire devrait profiter à l'autre dans le contexte des pensions, même s'ils n'ont pas besoin de cette pension, car le conjoint pourrait être plus riche que la personne qui a cotisé.

La question de dépendance met en cause un principe que j'ai du mal à accepter. Je me trompe peut-être, mais voilà comment je vois la question.

Mme Laliberté: C'est seulement un soutien fondé sur le besoin ou les moyens nécessaires pour payer. En droit de la famille, on détermine quels sont les avoirs et on fait une péréquation entre les parties. Jadis, les pensions et les prestations de survivant étaient fondées sur le besoin mais ce n'est plus le cas à l'heure actuelle, et c'est normal. Voilà comment je comprends la position de la ministre. J'ai parcouru ces observations, et je ressens la même appréhension. C'est un pas dans la mauvaise direction. Nous devrions chercher à renforcer l'égalité du partenariat, et c'est sur cette base que nous devrions considérer les prestations de survivant.

Le sénateur Joyal: Faut-il les considérer comme des avoirs?

Mme Laliberté: Précisément.

Le sénateur Joyal: Il y a un principe important dans la définition du conjoint survivant. Comme vous l'avez remarqué, dans les autres lois que vous avez étudiées, il n'y a pas de définition du «conjoint survivant».

Mme Laliberté: Il n'y a pas de définition du «conjoint survivant» dans la Loi sur les juges et on ajoute quelque chose qui n'a déjà pas de définition. Cela pose un problème. Il n'y a pas non plus de définition du «conjoint» dans ce texte.

Puisqu'on a laissé au Conseil du Trésor ou aux administrateurs le soin d'interpréter, ils ont décidé que l'ancien conjoint ne peut être un conjoint survivant. En l'absence d'une définition, cela

definition, it works both ways. Sometimes it is good, but in that case I think it is bad.

Senator Joyal: Do you think that the concept of assets underlined the principles of what you think a pension is?

Ms Laliberté: Yes, and it also leaves too much discretion to the administrators of the plan to decide who gets the benefits.

That is what happens if you do not have a definition. The administrators of the plan will then decide who the surviving spouse is or what the rationale is behind it.

I did not say a lot about that lump sum benefit, but the judge has no right to designate that. If there is no method of credit splitting, the spouse is only protected, if he dies, through insurance and lump sum benefits. You then preclude the parties from making an agreement between themselves that would allow the wife to receive that benefit to protect her own pension interests. It certainly is much more than what is needed for funeral expenses. That adds to that.

Senator Lawson: It is obviously a complex question — both the issue of benefits and survivor benefits. We must proceed quite carefully concerning how we deal with it.

Recently, I received a letter from the U.S. government that said, "You may be entitled to social security benefits. Please report to the office." So I did. I had lived partially in the U.S., so I was entitled to benefits under social security. They said that they had to ask me a number of questions. I said, "All right." They said, "Do you have any ex-wives?" I said, "Is there a minimum number that you need to qualify for benefits?"

I phrased that rather badly, but our rules provide that if you have any ex-wives who lived with you in marriage for more than 10 years, each one is entitled to 50 per cent of the benefit you are receiving. Assuming your benefit is \$1,000 a month and you have four ex-wives, over a 40-year period each one of them would receive \$500 a month.

Ms Laliberté: You could quickly bankrupt the plan.

Senator Lawson: That is what I am saying. We are engaging in a dangerous area here. We must examine it carefully. The issue of fairness that you raise is very important. This may be a broader question that involves more than the Judges Act.

You mentioned the Canada Pension Plan, which is similar to social security. I do not know if any of those rules apply. It is absent from any of the provisions dealing with fairness, division, assets and beneficiaries. It seems like a very complex question.

marche dans les deux sens. Parfois c'est une bonne chose, mais dans le cas présent, à mon avis, c'est regrettable.

Le sénateur Joyal: Pensez-vous que le principe des avoirs confirme votre notion de ce qui constitue une pension?

Mme Laliberté: Oui, et en même temps cela laisse aux administrateurs du régime une trop grande discrétion en ce qui concerne les destinataires des prestations.

C'est ce qui se produira en l'absence d'une définition. Ce sont les administrateurs du régime qui décideront qui est le conjoint survivant et qui trouveront les arguments nécessaires.

Je n'ai pas beaucoup parlé d'une prestation globale, mais le juge n'a pas le droit de désigner ce bénéficiaire-là. S'il n'y a pas de méthode pour le partage des crédits, si le juge meurt, le conjoint est protégé uniquement par une police d'assurance et une prestation globale unique. Ensuite, les parties n'ont plus la possibilité de s'arranger entre elles pour permettre à l'épouse de recevoir cette prestation pour protéger ses propres droits à une pension. C'est une somme qui dépasse de beaucoup ce qui est nécessaire pour les dépenses funéraires. Cela vient s'ajouter.

Le sénateur Lawson: De toute évidence, c'est une question complexe, je parle à la fois de la pension et des prestations au survivant. C'est un domaine où nous devons faire très attention ce que nous faisons.

Il n'y a pas très longtemps, j'ai reçu une lettre du gouvernement américain me disant: «il est possible que vous ayez droit à des prestations de sécurité sociale. Prière de vous mettre en rapport avec notre bureau.» C'est donc ce que j'ai fait. Comme j'ai vécu une partie de ma vie aux États-Unis, j'avais droit à des prestations de sécurité sociale. Ils m'ont dit qu'ils devaient me poser un certain nombre de questions. J'ai dit: «très bien». Ils m'ont demandé: «Avez-vous une ou plusieurs anciennes épouses?» Je leur ai répondu: «Y a-t-il un minimum d'épouses nécessaires pour avoir droit à des prestations?»

Je ne me suis peut-être pas très bien exprimé, mais d'après nos règles, si vous avez d'anciennes épouses qui ont vécu avec vous dans les liens du mariage pendant une période de dix ans ou moins, chacune d'entre elles a droit à 50 p. 100 des prestations que vous recevez. Supposons que votre prestation soit de 1 000 \$ par mois et que vous ayez eu quatre femmes différentes sur une période de 40 ans, chacune d'entre elles aurait droit à 500 \$ par mois.

Mme Laliberté: Le régime pourrait rapidement tomber en faillite.

Le sénateur Lawson: Exactement. Nous sommes sur un terrain dangereux. Il nous faut examiner la question avec soin. Vous parlez d'équité, et c'est une question très importante. C'est peut-être une question plus vaste encore, qui déborde du cadre de la Loi sur les juges.

Vous avez mentionné le régime de pensions du Canada, qui ressemble au régime américain de sécurité sociale. J'ignore si ces règles s'appliquent. Les dispositions sur l'équité, le partage, les actifs et les bénéficiaires ne tiennent pas compte de la possibilité d'ex-conjoints multiples. À mon avis, c'est très complexe.

Ms Laliberté: This is a very complex question. Although the CPP is being lumped in by the minister, it is very different again, in that there is credit-splitting. Therefore, the first spouse can have her credit put into her own account. Then it does not seem so bad if the common-law spouse of one year receives the survivor benefit. However, it could be. I do not want to say whether it is or is not, however, there are challenges to the survivor benefits under the CPP going on right now as well.

Senator Lawson: Canada Pension limit the number of ex-wives that you can have? Should there be a limit?

Ms Laliberté: For credit-splitting they prorate it.

Senator Moore: When you were speaking with respect to apportioning the annuity, proposed section 44.1 (1) states that "... if there are two surviving spouses ... each surviving spouse shall receive a share of the annuity prorated in accordance with subsection (2) for his or her life."

Ms Laliberté: That is an addition, right. I would like to clarify that this proposed section refers to marriage after the contribution period.

The Chairman: I do not believe so.

Ms Laliberté: That is right, it is not.

Senator Moore: In your remarks, you said that this bill is written such that there is no apportionment for the first spouse.

Ms Laliberté: If they are divorced, the divorced spouse is out.

Senator Cools: Is excluded from this.

Ms Laliberté: That is what I meant. If they are just separated, there is an apportionment. If they are divorced, there is not.

Senator Moore: That presumes that there is no separation agreement. It also presumes that the court order dealing with the divorce action did not stipulate apportionment.

Ms Laliberté: I do not think that is the case. That is the case for a separated spouse.

If the parties are divorced, even if there is no agreement or order in place regarding the pension, that spouse cannot get the survivor benefit, whether or not they have an agreement in place. A spouse who is separated, however, whether or not they have an agreement in place, can get that apportionment of the survivor benefit.

Senator Moore: Why is that? I am confused.

Ms Laliberté: There is no definition of surviving spouse, and the administrators have determined that a divorced spouse cannot be a surviving spouse, which is the subject of ongoing litigation with the other legislation as well.

I am submitting that that could easily lead to a significant amount of litigation here or inequities if the spouse cannot pursue the litigation.

Mme Laliberté: Effectivement, c'est très complexe. Même si le ministre inclut le RPC, c'est très différent, parce que le RPC permet aux conjoints de partager les crédits. Donc, la première conjointe peut se faire créditer son propre compte. Alors, cela ne semble pas si dramatique si le conjoint de fait qui ne l'était que depuis un an touche la prestation au survivant. Toutefois, des problèmes pourraient surger. Je ne veux pas me prononcer pour ou contre, mais à l'heure actuelle, il y a des contestations devant les tribunaux sur la prestation de survivant en vertu du RPC.

Le sénateur Lawson: Le RPC dit-il qu'on a droit qu'à un certain nombre d'ex-femmes? Faut-il une limite?

Mme Laliberté: Pour le partage des crédits, c'est proportionnel.

Le sénateur Moore: Vous avez parlé de la répartition de la rente. D'après le paragraphe 44.1 (1), «... si deux conjoints survivants ont droit à une pension... chacun reçoit la partie de la pension qui lui revient par application du paragraphe (2).»

Mme Laliberté: Oui, c'est un ajout. Je voudrais préciser que cette disposition s'applique dans le cas d'un mariage après la période de cotisation.

La présidente: Je crois que non.

Mme Laliberté: Vous avez raison, ce n'est pas le cas.

Le sénateur Moore: Pendant votre exposé, vous avez dit que le projet de loi ne prévoit pas de répartition pour le premier conjoint.

Mme Laliberté: S'ils ont divorcé, le conjoint divorcé est exclu.

Le sénateur Cools: Vous dites qu'il est exclu.

Mme Laliberté: C'est ça que je voulais dire. Si les deux sont tout simplement séparés, il y a répartition. Dans les cas de divorce, il n'y a pas de répartition.

Le sénateur Moore: Cela suppose qu'il n'y a pas d'accord de séparation. Cela suppose également que l'ordonnance de la Cour sur l'action en divorce n'a pas exigé la répartition de la rente.

Mme Laliberté: Je crois que non. C'est le cas pour un conjoint séparé.

Si les deux sont divorcés, même s'il n'y a aucun accord ou ordonnance touchant la pension, le conjoint ne peut pas toucher la prestation du survivant, peu importe s'il y a un accord sur cette prestation ou non. Toutefois, dans le cas d'un conjoint séparé, peu importe si les deux ont une entente ou non, ce conjoint a droit à une partie de la prestation au survivant.

Le sénateur Moore: Pourquoi? Je ne comprends pas.

Mme Laliberté: La notion du conjoint survivant n'est pas définie, et les administrateurs ont décidé qu'un conjoint divorcé ne peut pas être un conjoint survivant. Cette question est actuellement devant les tribunaux, et la contestation se fait en vertu de l'autre loi également.

Cette décision pourrait facilement mener à un grand nombre de contestations devant les tribunaux, ou à des injustices si le conjoint n'est pas en mesure de contester.

Senator Moore: If the definition of surviving spouse included a former spouse who has not received an apportionment under any other statute or a separation agreement or a court order and divorce action, that would help you.

Ms Laliberté: It would help, but there is still a problem if there is no credit-splitting and she is getting her share of the pension on a monthly basis. If the spouse is divorced, she will lose her entitlement as soon as the judge dies, and if she is divorced she cannot receive the survivor benefit. Therefore, it helps but it does not go far enough.

Senator Moore: You said in your closing remarks that with respect to the lump sum benefit the judge has no right to designate the beneficiary. Did you mean he should not have the right?

Ms Laliberté: I am saying he should have the right.

Senator Moore: If he does not have the right, why?

Ms Laliberté: Under this amendment he would. He may now, however, I can come back and clarify some points. On my reading of the amendment, the statute says that it will go to the common-law spouse of one year.

The previous legislation did not designate who it was; it just said "surviving spouse." I do not know if it was the judge who would designate it or if it was the administrator of the plan under the Judges Act. I know that under the Canadian Forces legislation, for example, it is up to the member to designate who receives the lump sum benefit but not the survivor benefit.

I know it gets confusing. The member designates not the monthly benefit but the lump sum life insurance one-time payment. That allows the parties, when they are negotiating their separation agreement, to protect a spouse vis-à-vis pension entitlements and support entitlements in the event of the death of the other spouse.

Senator Moore: Turning to page 6, clause 9, a surviving spouse is not entitled to receive an annuity under this section if the surviving spouse has waived his or her entitlement to the annuity under a separation agreement entered into in accordance with applicable provincial law.

Should we be adding there "or in accordance with a court order or a divorce action between the parties"? I do not see any references here to divorce orders in divorce actions. We see mention of separation agreements.

Ms Laliberté: If you refer to separation agreements, normally you also include court orders.

I have another problem with that. Generally, that is not a provision of orders, you do not even look at the survivor benefit. My experience has been that administrators of the Public Service plan do not give effect to agreements between parties, court orders or wills when people are dealing with their survivor benefits.

Le sénateur Moore: Si la définition du conjoint survivant incluait l'ex-conjoint qui n'a pas reçu une partie de la rente en vertu d'une autre loi, d'un accord de séparation, d'une ordonnance de la cour ou en raison d'une action en divorce, cela vous serait utile.

Mme Laliberté: Cela serait utile, mais s'il n'est pas possible de partager les crédits, et si la femme touche sa part de la pension mensuellement, il y a encore un problème. Si la conjointe est divorcée, elle perd son droit à la pension au moment du décès du juge, et si elle est divorcée elle n'a pas le droit à la prestation du survivant. Donc, ce changement à la définition serait utile, mais il ne va pas assez loin.

Le sénateur Moore: Vous avez dit à la fin de votre exposé que le juge n'a pas le droit de nommer le bénéficiaire de la somme forfaitaire. Voulez-vous dire qu'il ne devrait pas avoir ce droit?

Mme Laliberté: À mon avis, il devrait avoir ce droit.

Le sénateur Moore: Pourquoi n'a-t-il pas ce droit?

Mme Laliberté: Il l'aurait si cet amendement est retenu. Il l'a peut-être déjà, mais je pourrais revenir au comité pour apporter des précisions. D'après mon interprétation de l'amendement, la loi stipule que la somme forfaitaire est versée au conjoint de fait qui a vécu au moins un an avec le juge.

La loi antérieure n'a pas précisé qui aurait droit à cette somme; elle stipulait tout simplement «conjoint survivant». J'ignore si c'était le juge lui-même qui désignait la personne, ou s'il incombat à l'administrateur du régime en vertu de la Loi sur les juges de désigner la personne. Je sais qu'en vertu de la Loi sur les pensions versées aux membres des Forces canadiennes, c'est aux militaires de désigner la personne qui touchera la somme forfaitaire, mais pas le bénéficiaire de la prestation au survivant.

Je me rends compte que c'est déroutant. Le militaire ne désigne pas la personne qui touchera la prestation mensuelle, mais il désigne celle qui touchera l'assurance-vie, la somme forfaitaire. Donc, quand les parties négocient leur accord de séparation, ils peuvent protéger un conjoint pour ce qui est de son droit à une pension ou à une pension alimentaire si l'autre conjoint meurt.

Le sénateur Moore: À la page 6, clause 9, on dit «n'a pas droit à la pension prévue au présent article le conjoint survivant qui y a renoncé aux termes d'un accord de séparation conclu conformément au droit provincial applicable».

Devrions-nous ajouter «ou aux termes d'une ordonnance d'un tribunal ou d'une action en divorce entre les deux parties»? Le projet de loi ne dit rien sur les ordonnances faites dans le cadre d'une action en divorce. Par contre, il mentionne les accords de séparation.

Mme Laliberté: En règle générale, les accords de séparation comportent les ordonnances des tribunaux.

J'ai du mal à accepter cela également. En règle générale, les ordonnances d'un tribunal ne parlent même pas des prestations au survivant. D'après mon expérience, les administrateurs du Régime de pension pour la fonction publique ne respectent pas les accords entre les parties, les ordonnances d'un tribunal ou les testaments quand il s'agit des prestations versées au survivant.

Therefore, I had some concerns when I read this clause that the administrators may have to, now that it has been included; however, it is not something that is generally looked at when parties are separating and drafting agreements. I am not sure where it comes from, but I would say that if you were doing it by agreement, you should include court orders, because the two go hand in hand.

Senator Moore: At the top of page 8, clause 11, which deals with one-sixth lump sum, you are calling this the survivor benefit, right?

Ms Laliberté: No, this is a lump sum benefit.

Senator Moore: I am getting confused with the pension benefit and survivor benefit.

Ms Laliberté: It is confusing. This one is a lump sum payment separate from the survivor benefit.

It says, "...if a judge dies while holding office." I do not know what happens if the judge is not holding office. There is a different death benefit in the Judges Act, which is not referred to here. This looks like a benefit of a lump sum if the judge dies while in office, and that is the one that is designated in the statute to go to a surviving spouse.

Senator Moore: Would it be helpful if that proposed section included a phrase whereby each surviving spouse would receive a share of that lump sum in a prorated manner similar to what is in section 44?

Ms Laliberté: I suggest that that would be better than what is here, but the wording of this should be changed to allow the judge to designate who would get that lump-sum benefit in order to allow for what I spoke of earlier, which is protection for reasons other than just funeral expenses.

Senator Sparrow: They should be allowed to designate an individual or his estate?

Ms Laliberté: Yes, and they could do that by contract. It would be left to the judge and the spouses to determine who that would be on a breakdown. That would allow them to order their agreements on marriage breakdown as well as to protect the person who needed the protection or who was entitled to the protection.

Senator Lawson: We receive a statement every year that talks about the death benefit and asks who the designee is. I do not know why it would be different here.

Ms Laliberté: On the survivors' death benefit, although you can designate, you can only designate it on the specific form. Treasury Board has overridden giving the supplementary death benefit to someone who has been designated in a will or in a separation agreement. I would think that you would want to avoid that.

Par conséquent, quand j'ai lu cette clause, je craignais que les administrateurs soient obligés de le faire, maintenant que cette question est incluse; toutefois, quand les parties sont en train de se séparer et quand les accords sont rédigés, on ne tient pas compte de cela en général. Je ne sais pas trop d'où cela vient, mais d'après moi, si vous incluez les accords, vous devriez inclure les ordonnances des tribunaux aussi, car les deux vont de pair.

Le sénateur Moore: En haut de la page 8, à la clause 11, on parle d'une somme forfaitaire égale à un sixième du traitement. Vous dites que cette somme est la prestation du survivant, n'est-ce pas?

Mme Laliberté: Non, c'est une somme forfaitaire.

Le sénateur Moore: Je ne m'y retrouve plus; il y a la prestation en vertu de la pension et la prestation du survivant.

Mme Laliberté: Effectivement, c'est déroutant. Dans cette clause, on parle d'une somme forfaitaire qui n'a rien à voir avec la prestation au survivant.

On dit, «du juge décédé en exercice». J'ignore ce qui se passe si le juge n'est pas en exercice. La Loi sur les juges prévoit une prestation de décès distincte dans ce cas-là, prestation à laquelle on ne fait pas référence ici. À mon avis, c'est une somme forfaitaire qui est payée si le juge est encore en fonction au moment de sa mort, et dans la loi cette somme est désignée pour un conjoint survivant.

Le sénateur Moore: Serait-il utile d'ajouter une phrase dans cet article qui dirait que chaque conjoint survivant toucherait une pension de cette somme forfaitaire, de façon proportionnelle, comme c'est prévu dans la clause 44?

Mme Laliberté: Cela serait préférable à la disposition qui se trouve ici, mais il faut changer le libellé de cette disposition pour permettre au juge de désigner la personne qui toucherait la somme forfaitaire pour la raison que j'ai évoquée plus tôt, c'est-à-dire, pour assurer une certaine protection pour des raisons autres que des frais d'obsèques.

Le sénateur Sparrow: Devraient-ils avoir le droit de désigner une personne en particulier ou la succession?

Mme Laliberté: Oui, l'un ou l'autre, et cela pourrait se faire par contrat. La décision serait prise par le juge et les conjoints, qui décideraient ensemble du ou de la bénéficiaire de cette somme au moment d'une rupture. Cela leur permettrait d'organiser leurs accords au moment de la rupture du mariage et de protéger la personne qui aurait besoin de protection ou qui avait droit à la protection.

Le sénateur Lawson: Chaque année, nous recevons un état qui nous donne les informations sur la prestation de décès et on demande qui est la personne désignée. Je ne vois pas pourquoi cela serait différent dans ce cas-ci.

Mme Laliberté: Même si vous pouvez désigner la personne qui touchera la prestation de décès pour le survivant, vous devez vous servir du formulaire fourni. Le Conseil du Trésor a refusé d'accorder la prestation supplémentaire de décès à une personne qui a été désignée dans un testament ou dans un accord de séparation. À mon sens, il faudrait éviter ce problème.

Senator Cools: I was very impressed by this witness's testimony. I wish to thank her. Apparently she has been working on this subject matter in respect of wives of people in the military. I thought that on such short notice she put together a remarkable presentation.

The Chairman: You have certainly demonstrated your intimate knowledge of your field. I thank you for coming and sharing it with us. As a consequence, I believe we will have many more questions to consider.

Ms Laliberté: Thank you for inviting me.

The committee adjourned.

Le sénateur Cools: Les propos de ce témoin m'ont beaucoup impressionnée, et je tiens à la remercier. Je crois comprendre qu'elle travaille sur ce dossier depuis un certain temps pour aider les femmes des militaires. Je pense qu'elle a présenté un excellent exposé, avec très peu de préavis.

La présidente: Vous avez certainement démontré que vous connaissez très bien ce domaine. Merci d'être venue et de nous avoir fait part de vos opinions. En conséquence, je crois qu'il nous faudra tenir compte de beaucoup plus de questions.

Mme Laliberté: Merci de m'avoir invitée.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada -
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

Bill C-37

Mr. David Scott, Chair, 1995 Commission on Judges' Salaries
and Benefits.

From Gahrns & Laliberté:

Ms Lucie Laliberté, Lawyer.

Projet de loi C-37

M. David Scott, président, Commission de 1995 sur
le traitement et les avantages des juges.

De Gahrns & Laliberté:

Mme Lucie Laliberté, avocate.



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:

The Honourable LORNA MILNE

Présidente:

L'honorable LORNA MILNE

Thursday, October 1, 1998

Le jeudi 1^{er} octobre 1998

Issue No. 33

Fascicule n° 33

First meeting on:

Bill C-25, An Act to amend the
National Defence Act and to make consequential
amendments to other Acts

Première réunion concernant:

L'étude du projet de loi C-25, Loi modifiant la
Loi sur la défense nationale et d'autres lois
en conséquence

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chairman*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Acting Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Balfour
Beaudoin
Bryden
Buchanan, P.C.
Eyton
Fraser

* Graham, P.C. (or Carstairs)
Joyal, P.C.
* Lynch-Staunton
(or Kinsella (acting))
Moore
Pépin

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to Rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Eyton substituted for that of the Honourable Senator Lavoie-Roux (*September 30, 1998*).

The name of the Honourable Senator Balfour substituted for that of the Honourable Senator Kinsella (*September 30, 1998*).

The name of the Honourable Senator Buchanan substituted for that of the Honourable Senator Bolduc (*September 30, 1998*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président suppléant: L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Balfour
Beaudoin
Bryden
Buchanan, c.p.
Eyton
Fraser

* Graham, c.p. (ou Carstairs)
Joyal, c.p.
* Lynch-Staunton
(ou Kinsella (suppléant))
Moore
Pépin

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications à la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste de membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Eyton est substitué à celui de l'honorable sénateur Lavoie-Roux (*le 24 septembre 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Balfour est substitué à celui de l'honorable sénateur Kinsella (*le 30 septembre 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Buchanan est substitué à celui de l'honorable sénateur Bolduc (*le 30 septembre 1998*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, June 18, 1998:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Rompkey, P.C., seconded by the Honourable Senator Robichaud, P.C. (*Saint-Louis-de-Kent*), for the second reading of Bill C-25, An Act to amend the National Defence Act and to make consequential amendments to other Acts.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Carstairs moved, seconded by the Honourable Senator Fairbairn, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 18 juin 1998:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Rompkey, c.p., appuyée par l'honorable sénateur Robichaud, c.p. (*Saint-Louis-de-Kent*), tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-25, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale et d'autres lois en conséquence.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Carstairs propose, appuyée par l'honorable sénateur Fairbairn, c.p., que le projet de loi soit déféré au comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, October 1, 1998
(37)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 257, East Block, at 10:59 a.m., the Chairman, the Honourable Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Fraser, Milne, Moore and Nolin (5).

Other senators present: The Honourable Senators Grafstein, Kelly and Ruck (3).

In attendance: David Goetz and Nancy Holmes, Research Officers, Research Branch, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, June 18, 1998, the committee commenced its consideration of Bill C-25, An Act to amend National Defence Act and to make consequential amendments to other Acts.

WITNESSES:

From the Department of National Defence:

Colonel A.F. Fenske, Deputy, Department of National Defence, Canadian Forces, Legal Advisory, Advisory and Legislation; Judge Advocate General (JAG) National Defence Act Amendment Team;

Lieutenant Colonel Alex Weatherston, Judge Advocate General (JAG), National Defence Act Amendment Team.

The Chairman made an opening statement.

Colonel A.F. Fenske made a statement and, together with Lieutenant Colonel Alex Weatherston, answered questions.

At 1:32 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 1^{er} octobre 1998
(37)

[*Traduction*]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd’hui, à 10 h 59, dans la pièce 257 de l’édifice de l’Est, sous la présidence de l’honorable Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Fraser, Milne, Moore et Nolin (5).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Grafstein, Kelly et Ruck (3).

Aussi présents: David Goetz et Nancy Holmes, attachés à la recherche, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l’ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 18 juin 1998, le comité entreprend son examen du projet de loi C-25, Loi modifiant la Loi sur la Défense nationale et d’autres lois en conséquence.

TÉMOINS:

Du ministère de la Défense nationale:

Colonel A.F. Fenske, Forces canadiennes, conseiller juridique adjoint, Consultations et lois; juge-avocat général (JAG); Équipe de modification de la Loi sur la défense nationale;

Lieutenant-colonel Alex Weatherston, juge-avocat général (JAG); Équipe de modification de la Loi sur la Défense nationale.

La présidente fait une déclaration.

Le colonel A.F. Fenske fait une déclaration et, de concert avec le lieutenant-colonel Weatherston, répond aux questions.

À 13 h 32, le comité suspend ses travaux jusqu’à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, October 1, 1998

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-25, to amend the National Defence Act and to make consequential amendments to other acts, met this day at 10:59 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (Chairman) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, this morning we have before us, from the Department of National Defence, Colonel Fenske, Deputy Legal Advisor, Judge Advocate General, National Defence Act Amendment Team, and Lieutenant Colonel Alex Weatherson, Judge Advocate General, National Defence Act Amendment Team.

Welcome, gentlemen. Our usual procedure is to allow time for an opening presentation by the witnesses followed, rather informally, by questions from the senators. Please proceed.

Colonel A. Fenske, Deputy Legal Advisor, Judge Advocate General, Department of National Defence, Canadian Forces Legal Advisor, National Defence Act Amendment Team: Thank you, Senator Milne, for that welcome. If I might clarify, I am now the Deputy Legal Advisor, DND CF Legal Advisor. As a result of changes that have been occurring over the last couple of months, we now have at National Defence a separate DND CF Legal Advisor and a Judge Advocate General with differing responsibilities. I now work as the Deputy Legal Advisor, hence, the rather long title. However, I am running the National Defence Act Amendment Team.

I am in your hands, as is Alex Weatherson, in terms of how you would like to proceed this morning. We would propose to provide you with some preliminary remarks that address the background of the bill, review the highlights and main thrusts of the legislation, and then try to comment on where the National Defence Act is today and where the bill is taking us so you can see the changes. We will try to confine those remarks to 20 or 30 minutes.

The Chairman: That is fine.

Col. Fenske: Thank you very much. I feel privileged to be here before this committee of eminent Canadians to help you study Bill C-25. To begin with, I should like to take you to some preliminary remarks, if I might.

Bill C-25 is a comprehensive package of amendments that is designed both to strengthen and modernize the legal framework that governs defence activities in Canada. It is the most extensive package of amendments to the National Defence Act since enactment in 1950. The bill addresses a broad range of defence operations but its primary focus is military justice, and our backgrounder, which we have provided for you in your committee

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 1^{er} octobre 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-25, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 10 h 59 pour étudier ledit projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (présidente) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Chers collègues, nous accueillons ce matin, du ministère de la Défense nationale, le colonel Fenske, conseiller juridique adjoint, juge-avocat général, Équipe de modification de la Loi sur la défense nationale, et le lieutenant-colonel Alex Weatherson, juge-avocat général (JAG), Équipe de modification de la Loi sur la défense nationale.

Bienvenue, messieurs. Comme d'habitude, nous prévoyons une période pour les commentaires liminaires des témoins, qui sera suivie d'une séance informelle de questions des sénateurs. Vous avez la parole.

Le colonel A. Fenske, conseiller juridique adjoint, juge-avocat général, ministère de la Défense nationale, conseiller juridique des Forces armées canadiennes, Équipe de modification de la Loi sur la défense nationale: Merci, sénateur Milne. Je me dois de préciser que je suis désormais le conseiller juridique adjoint du Service de conseillers juridiques des Forces armées canadiennes du ministère de la Défense nationale. À la suite de modifications apportées au cours des deux derniers mois, le ministère de la Défense nationale est maintenant doté d'un conseiller juridique des Forces armées canadiennes et d'un juge-avocat général distinct qui ont des responsabilités bien particulières. Je suis le conseiller juridique adjoint, ce qui me donne un titre assez long. Je suis responsable de l'équipe de modification de la Loi sur la défense nationale.

Alex Weatherson et moi-même nous en remettons à vous et nous procéderons comme vous le désirez. Nous proposons de faire quelques commentaires liminaires qui portent sur le contexte et les points saillants du projet de loi, puis nous pourrons faire une comparaison entre la Loi sur défense nationale, et le projet de loi. Ces commentaires devraient prendre de 20 à 30 minutes.

La présidente: Très bien.

Colonel Fenske: Merci. C'est un honneur pour moi d'être invité par un comité d'éménents Canadiens qui se penchent sur le projet de loi C-25. J'aimerais faire quelques commentaires liminaires.

Le projet de loi C-25 est une série de modifications visant à renforcer et à moderniser le cadre juridique régissant les activités de défense au Canada. Il s'agit là de la plus importante série de modifications proposées à la Loi sur défense nationale depuis que cette dernière est entrée en vigueur en 1950. Le projet de loi porte sur toute une série d'activités de défense, mais se concentre principalement sur le système de justice militaire, et le document

binder, focuses primarily on the military justice aspects, as will my remarks today.

In the military justice area, modernization has entailed a much closer alignment with Canadian legal values and traditions, while still preserving the essential features of the current Code of Service Discipline considered necessary to meet military requirements. The amendments contained in this bill draw not only on work done within the department and the Canadian Forces, but on four significant and recent studies.

The bill implements recommendations from the report of the Minister of Defence — and I am referring to the Doug Young report — to the Prime Minister on leadership and management of the Canadian Forces. It also implements recommendations from the Dickson Special Advisory Group study on military justice and military police investigation services. There was a second Dickson study done in relation to the role of the Minister of National Defence under the National Defence Act, and then, of course, there is the Somalia commission report. Approximately 83 per cent of the recommendations of the Somalia commission report that relate to military justice have been affirmed by government, and we are implementing those either in this bill or in other places, in administrative publications and in regulations, in parallel with what we are doing today.

I intend to provide you, if that suits your purposes, with this overview by dealing briefly with a number of subjects, all of which are in the backgrounder that you have in your binder. The first subject is the elimination of the death penalty.

Next, I will discuss five new features in the bill that strengthen oversight and review, and in this respect I would note that the oversight and review that we are talking about strengthening is dominantly civilian oversight and review of military activities.

I will then turn to the bill's treatment of the key actors in military justice, and their separation from each on an institutional basis, by which I mean the prosecutorial, investigative, defence, and judicial functions of the justice system.

I will turn immediately, then, to the issue of the death penalty, and I am referring to page 16 of the backgrounder should you wish to refer to it. The death penalty is no longer considered to be required as a punishment for service offences under the National Defence Act. I know that all senators in this room will be aware that this is the only place in federal legislation where a death penalty remains. The death penalty has not been invoked under the National Defence Act since World War II, and the last time it was invoked was in relation to a civilian offence that was incorporated into the Code of Service Discipline at a time when the Criminal Code still carried the death penalty. We have not used it in two and a half generations and do not consider that it is

intitulé: «Contexte et faits saillants», que nous vous avons remis dans la trousse qui vous a été distribuée, porte principalement sur les aspects de la justice militaire, tout comme mes commentaires aujourd'hui.

Dans le domaine de la justice militaire, la modernisation comporte l'harmonisation de ce système avec les valeurs et traditions juridiques canadiennes, tout en préservant les caractéristiques fondamentales du code de discipline militaire actuel, jugées nécessaires pour répondre aux exigences militaires. Les modifications proposées dans ce projet de loi découlent non seulement du travail fait au ministère et par les Forces armées canadiennes, mais également de quatre études importantes qui ont été réalisées récemment.

Le projet de loi met en œuvre des recommandations formulées dans le rapport du ministre de la Défense — je parle du rapport du Doug Young — au premier ministre sur le leadership et la gestion des Forces armées canadiennes. Il met également en œuvre des recommandations formulées par le groupe consultatif spécial sur la justice militaire et les services d'enquête de la police militaire, le groupe Dickson. Il y a eu une deuxième étude Dickson qui portait sur le rôle du ministre de la Défense nationale en vertu de la Loi sur défense nationale; et puis il y a évidemment eu le rapport de la commission d'enquête sur la Somalie. Quelques 83 p. 100 des recommandations formulées dans le rapport de la commission d'enquête sur la Somalie en ce qui a trait au système de justice militaire ont été retenues par le gouvernement; nous mettons en œuvre ces recommandations soit dans le projet de loi ou par d'autres mécanismes, dans des publications administratives ou de règlements, parallèlement à ce que nous faisons aujourd'hui.

Si cela vous convient, je vous fournirai cet aperçu en abordant brièvement un certain nombre de sujets qui figurent tous dans le document «Contexte et points saillants» qui se trouve dans votre trousse de renseignements. Le premier sujet est l'élimination de la peine de mort.

J'aborderai ensuite cinq nouveaux éléments du projet de loi qui visent à renforcer les mécanismes d'examen et de contrôle. J'aimerais signaler que l'examen et le contrôle qu'il est question de renforcer sont principalement le régime civil d'examen et le contrôle des activités militaires.

Puis je parlerai des principaux intervenants du système de justice militaire, et de leur séparation institutionnelle; j'entends par là entre les fonctions d'enquête, de poursuite, de défense et la fonction judiciaire du système judiciaire.

Je passerai dès maintenant à la question de la peine de mort. Vous pouvez suivre si vous le désirez en passant à la page 17 du document intitulé: «Contexte et points saillants». Je sais que tous les sénateurs dans cette salle sont conscients du fait que la Loi sur la défense nationale est la seule loi fédérale où l'on mentionne toujours la peine de mort. En fait cette peine n'a pas été invoquée aux termes de cette loi depuis la Seconde Guerre mondiale; la dernière fois portait sur une infraction civile qui avait été incorporée dans le Code de discipline militaire à l'époque où le Code criminel prévoyait toujours la peine de mort. Nous n'avons pas eu recours depuis des années et nous ne jugeons pas qu'elle soit nécessaire aujourd'hui; le projet de loi remplacera

necessary today, and so the bill will replace the death penalty in much the same way as the Criminal Code replaced the death penalty.

Let me make two other points. The mandatory death penalty is completely removed from the scale of punishments, and where a mandatory death penalty has been called for, it now becomes mandatory life imprisonment. I know that most of you will be familiar with the 25-year, no-parole rule. That rule has been paralleled in this amendment, so that when you look at the way in which military people under the Code of Service Discipline are treated for the purposes of sentencing, you can draw much clearer parallels to the way they would be treated under the Criminal Code as average citizens. I do not propose to say more about the death penalty.

Senator Beaudoin: Which clause is it? You referred to page 16.

Col. Fenske: I see you referring to the bill, senator. There are probably 12 or 13 amendments in the bill that deal with the death penalty. I am referring to a summary of what we are doing that is contained in your backgrounder at page 16.

The next issue that I would like to address for you briefly is the issue of oversight and review of military justice, as well as some activities that you would only call justice in the broadest sense. One of the issues that the bill attempts to come to grips with arises as a result of learning, through the interviews with people across the country and through the studies, in particular the Dickson group study on military justice, that justice is something more than being charged and dealt with before a court martial.

We have a grievance system in the Canadian Forces, as I know many of you will be aware. It is fair to say that these amendments treat that grievance system as part of our justice system, in the sense that if an individual feels he or she has been unjustly dealt with, there is a justice issue in the mind of that individual. Thus, when I talk about the oversight and review of justice issues, I am also talking about the oversight and review of our grievance system.

There are five specific initiatives in this bill that deal with strengthening of oversight. The first one is grievances, and I am referring to page 14 of your backgrounder. Under the current National Defence Act, the issue of grievances is dealt with in a very summary way in section 29. If you were to review the current section 29 of the National Defence Act, you would see that it basically permits a grievance system through regulations and does not tell the regulation-making authority how to set that up, so it leaves tremendous latitude. The new provisions have more structure to them in legislation, and they — and this is certainly the oversight feature that we wish to bring to your attention — also provide for oversight of the grievance process by an independent grievance board whose members would be obviously independent of the department and the Canadian Forces, and would be Governor in Council appointments. That board would have the function of reviewing prescribed categories

dont la peine de mort un peu comme on l'a fait dans le Code criminel.

J'aimerais faire deux autres commentaires. La peine de mort obligatoire est retirée complètement des diverses peines prévues, et là où l'on prévoyait la peine de mort obligatoire on l'a remplacée maintenant par la peine d'emprisonnement à perpétuité. Je crois que vous connaissez tous la peine d'emprisonnement de 25 ans, sans libération conditionnelle. Cette règle est reflétée dans cette modification, ainsi lorsque vous étudiez la détermination de la peine aux termes du Code de discipline militaire, vous verrez que l'on traite les prévenus d'une façon qui se rapproche beaucoup plus du traitement des simples citoyens par le Code criminel. Je n'en dirai pas plus sur la peine de mort.

Le sénateur Beaudoin: De quelle disposition s'agit-il? Vous avez parlé de la page 16.

Colonel Fenske: Je vois que vous regardez le projet de loi, monsieur le sénateur. Il y a probablement 12 ou 13 modifications qui touchent la peine de mort. Je parle du document «Contexte et points saillants». Vous trouverez ces renseignements à la page 16.

J'aimerais maintenant vous parler brièvement des mécanismes de contrôle et d'examen de la justice militaire, ainsi que de certaines activités qui ne sont de nature judiciaire que de façon très générale. Le projet de loi vise entre autres choses à refléter ce qu'on a appris à la suite d'entrevues avec des gens de toutes les régions du pays, à la suite d'études qui ont été effectuées comme celle du groupe Dickson sur la justice militaire: en fait il faut que le projet de loi traduise le fait que la justice n'est pas simplement le fait de porter des accusations et d'être traduit en cour martiale.

Il existe au sein des Forces armées canadiennes un système d'examen des griefs, comme nombre d'entre vous le savent. Il est juste de dire que ces modifications traitent ce système d'examen des griefs comme faisant partie intégrante de notre système judiciaire; ainsi si un particulier s'estime lésé, à son avis il y a là une question de justice. Ainsi, lorsque je parle du contrôle et de l'examen des questions judiciaires, je parle également de l'examen et du contrôle du système d'examen des griefs.

Cinq grandes initiatives ont été prises dans ce projet de loi en ce qui a trait au renforcement des mécanismes de contrôle et d'examen. La première touche les griefs, et on en parle à la page 14 du document. Aux termes de la Loi actuelle sur la défense nationale, on aborde les griefs de façon sommaire à l'article 29. Si vous étudiez le texte actuel de la loi, l'article 29, vous constaterez qu'il autorise simplement la création d'un système de griefs par voie de règlements, mais qu'il n'explique pas comment créer ce système. Il y a donc beaucoup trop de latitude. Les nouvelles dispositions sont plus strictes et — c'est justement là l'aspect de contrôle et d'examen dont nous parlions — elles prévoient un contrôle des mécanismes de griefs par un comité des griefs indépendant, dont les membres seraient clairement indépendants du ministère et des Forces armées canadiennes; il serait en fait nommé par le gouverneur en conseil. Le comité des griefs aurait pour mission d'examiner les griefs

of grievances that are referred to them before they go to the Chief of Defence Staff, CDS, as final grievance authority.

Two things have happened. First, we have streamlined the grievance system by reducing layers. Some of those layers, of course, appear in our regulations. That is the point of the amendment. Second, we have provided for outside reviews of certain prescribed categories. The idea is to ensure that the CDS, as the final adjudicator, when he has a decision to make on an important issue, has some review. For example, what if it was an official languages issue or something that comes squarely home and intrudes on a member's way of life. Perhaps Col. Weatherson can give you an example.

Lieutenant-Colonel Alex Weatherson, Judge Advocate General, Department of National Defence, National Defence Act Amendment Team: We have a number of grievances each year. Some arose a number of years ago, when we changed to our present three colours of uniform for the air force, navy and army. A number of members who had served in the air force and ended up in army trades felt they had a right to go back to their former uniforms. A number of members put in grievances on that issue.

Col. Fenske: Another example is that, currently, our suspension provisions provide for suspension without pay. When you look at those kinds of decisions, you have to say that we would really benefit from an outside view, and the changes to the bill have not yet been made. However, we are looking at a system that is relatively aligned with what is going on in the RCMP today.

Another point I wish to make is that the CDS, as the final decision maker, will have some grievances which the government will require him to refer out, but he will also have the ability, which we do not believe the current RCMP board has, to have any one grievance referred. He can look at it and say, "I am just not sure; I would like a second opinion." We hope it is very flexible and designed to ensure transparency and outside consultation in respect of decisions that are challenged by our Canadian Forces Grievance Board.

The second item I wish to bring to your attention in relation to oversight is that the bill contains another independent review body called the Military Police Complaints Commission. This is like the RCMP External Review Committee, but it is somewhat different as well.

First, it will provide for the ability of people to question and complain about the activities of military police in their investigative role. Second, what is novel is that it will permit military police and their superiors to complain if they have been interfered with in their investigative role. It goes both ways, and it is innovative in that respect.

d'une catégorie prévue qui lui seraient envoyés avant d'être renvoyés au chef d'état-major de la défense qui a l'autorité de dernière instance.

Deux choses se sont produites. Tout d'abord, nous avons rationalisé le système de griefs en éliminant certains paliers. Évidemment, certains des paliers figurent dans les règlements. C'est justement pourquoi on a apporté les modifications. De plus, nous avons prévu des examens indépendants de certaines catégories. Tout cela vise à assurer que le chef d'état-major de la défense, qui a l'autorité de dernière instance, ait des renseignements sur lesquels se fonder lorsqu'il doit prendre une décision sur une question importante, par exemple, s'il y avait un grief visant les langues officielles ou une autre chose qui touche la vie même d'un membre des forces armées. Peut-être le colonel Weatherson pourrait-il vous donner un exemple.

Le lieutenant-colonel Alex Weatherson, juge-avocat général ministère de la Défense nationale, Équipe de modifications de la Loi sur la défense nationale: Plusieurs griefs sont présentés chaque année. Il y a plusieurs années, lorsque nous sommes passés aux trois couleurs distinctes d'uniforme, pour les forces de l'air, la marine et l'armée, un certain nombre de personnes qui avaient partie des forces de l'air et s'étaient retrouvées dans les métiers de l'armée, jugeaient qu'ils avaient le droit de reprendre leur ancien uniforme. Un certain nombre des membres des forces armées ont présenté des griefs à cet égard.

Colonel Fenske: Par exemple, nos dispositions actuelles sur les suspensions prévoient des suspensions sans solde. Lorsqu'on étudie ce genre de décisions, il faut reconnaître qu'il serait utile d'avoir l'opinion d'une personne indépendante; les modifications n'ont pas encore été apportées à la loi. Cependant, nous envisageons un système qui se rapproche de ce qu'on retrouve au sein de la GRC aujourd'hui.

J'aimerais également signaler que le chef d'état-major de la Défense, comme dernière instance, sera saisi de griefs dont le gouvernement lui demandera de se dessaisir; cependant il aura désormais la capacité, ce qui n'est pas possible au sein de la GRC actuellement, à notre connaissance, de renvoyer tout grief. Il peut étudier et dire: «Je ne suis pas certain, j'aimerais l'opinion d'un autre». Nous espérons qu'il s'agira d'un système souple et qui permettra d'assurer une certaine transparence ainsi que la consultation de tiers en ce qui a trait aux décisions qui sont contestées par le comité des griefs des Forces armées canadiennes.

J'aimerais également signaler, en ce qui a trait au contrôle et à l'examen, que le projet de loi comporte des dispositions sur un autre mécanisme indépendant d'examen qu'on appelle la commission d'examen des plaintes concernant la police militaire. Cela ressemble un peu au comité externe d'examen de la GRC.

Tout d'abord, cette commission permettra aux gens de se plaindre de la conduite d'un membre de la police militaire dans l'exercice de ses fonctions policières. De plus, et c'est cela est tout nouveau, la police militaire et les cadres supérieurs pourront se plaindre si on les a empêchés de jouer pleinement leur rôle lors d'une enquête. Ce n'est pas à sens unique. C'est quelque chose de vraiment nouveau.

The third item that I would bring to your attention is that the act now will provide that the Judge Advocate General, who under the current act does not have a statement of purpose or duties, has the clear duty to superintend the administration of the military justice system. Some of you will recognize those words out of the role of the Attorney General. It is that kind of function. If you were to look at the role of American service JAGs, you would find that that kind of function is performed by them. The specific purpose of this is to ensure that on a regular basis we are looking at the administration of military justice and reporting on it in a public way.

The other matter I wish to bring to your attention is that this bill has a clause in it that provides for a five-year review. If we are thinking of oversight and review of these provisions by Parliament based on our experience with them, it is provided for in the bill.

I do not propose to say anything more about either the death penalty or oversight and review.

I wish to turn now to the more central provisions of the bill. If you look at page 5 of the backgrounder, you will note that we have provided a shaded box under "Amendment Highlights" that talks specifically about the key thrusts of the bill. I would like to tell you about two key thrusts which are related.

The first is that this bill looks to clarify the roles and responsibilities of the actors in military justice. In clarifying those roles, it also looks to separate them on an institutional basis so that one can see that there is a clear investigative role, a clear prosecutorial role, a clear judicial role and a clear defence role.

The current National Defence Act was drafted in 1950 on the basis of a model that was being applied in the United Kingdom. There was a liberal borrowing from that model. If lawyers were to look at this, they would immediately see that everything involving a power in this bill starts with the minister or an individual prescribed or appointed by the minister. It does not take very long before you think about the wire diagram, if I can use that phrase, and everything comes to the minister. We conclude that that is perhaps not fully consistent with our view of a minister's responsibilities today. Normally ministers concentrate on presiding over general issues. They stay out of things such as individual actions in a litigation.

Please note the amendments we are providing in this bill in order to clarify the role of the minister. When you see the things we are changing, you then see the things that the minister can do today as a matter of discretion. Today the minister can appoint superior commanders for some retrials. I know that that language is opaque.

Currently, the minister can appoint those senior officers who are able to conduct trials in our summary discipline process. In other words, he is naming the people who can do the judicial function for that summary process. He can convene courts martial, and does name everyone who can convene a court martial. The minister can approve punishments of dismissal and dismissal with disgrace. The minister can suspend detention or imprisonment, and the minister can make final decisions in our grievance process.

J'aimerais également signaler que la loi préciser que le juge-avocat général, qui aux termes de la loi actuelle n'a pas d'énoncé de fonction, sera clairement responsable de l'administration de la justice militaire. Vous verrez que ces termes ressemblent beaucoup à ceux qui décrivent le rôle du procureur général. En fait, c'est le même type de fonctions. Si vous étudiez le rôle du JAG américain, vous constateriez que c'est là les fonctions qu'on leur attribue. Nous cherchons donc à assurer qu'il y aura, à intervalles réguliers, une étude de l'administration de la justice militaire au Canada; il y aura donc un rapport public qui sera formulé à cet égard.

J'aimerais également vous signaler que ce projet de loi comporte une disposition qui prévoit un examen dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur des modifications. On prévoit donc un examen et un contrôle de cette disposition par le Parlement.

Je n'ai pas l'intention d'ajouter quoi que ce soit en ce qui a trait à la peine de mort ou à l'examen et au contrôle.

J'aimerais passer aux autres grandes dispositions du projet de loi. Si vous consultez la page 5 du document «Contexte et points saillants» vous noterez qu'on a inséré un encadré sous le titre Points saillants; on y fait mention des principaux éléments du projet de loi. J'aimerais vous dire quelques mots sur deux de ces grands éléments.

Ce projet de loi vise à clarifier les rôles et les responsabilités des principaux intervenants du système de justice militaire; de cette façon on pourra établir clairement une séparation institutionnelle entre les fonctions d'enquête, de poursuite, de défense et les fonctions judiciaires du système.

La Loi sur la défense nationale actuelle a été adoptée en 1950 et est fondée sur un modèle qui existait à l'époque au Royaume-Uni. On s'est beaucoup inspiré de ce modèle. Si des avocats étudiaient la situation de près, ils constateraient que tout ce qui touche un pouvoir ou une autorité, dans le projet de loi, porte sur le ministre, ou un particulier qui a été nommé ou choisi par le ministre. On voit ainsi que tout revient au ministre. Cela n'est pas compatible avec notre perception des responsabilités d'un ministre aujourd'hui. Habituellement, les ministres s'occupent de questions générales, ils ne s'occupent pas de choses aussi particulières que les litiges.

Vous constaterez que nous avons donc proposé des modifications, dans le projet de loi, qui visent à préciser le rôle du ministre. Vous constatez ainsi qu'un grand pouvoir discrétionnaire est actuellement accordé au ministre. Aujourd'hui, le ministre peut nommer des commandants supérieurs à des procès sommaires. Je sais qu'il s'agit là d'un vocabulaire plutôt vague.

Actuellement, le ministre peut nommer les officiers supérieurs à des procès de discipline sommaire. En d'autres termes, le ministre nomme ceux qui peuvent jouer ce rôle. Il peut convoquer une cour martiale, et nomme tous ceux qui ont le droit d'en convoquer une. Le ministre peut approuver la peine de destitution ou de destitution ignominieuse. Le ministre peut suspendre la peine de détention ou d'emprisonnement, et il prend la décision finale dans le processus de réparation des injustices.

The amendments in Bill C-25 draw the minister out of and place him above this process. If I can be colloquial here, the object, based on the Dickson report and some recommendations from the Somalia commission report, is to take the minister out of the kitchen, so to speak, so that the minister can spend most of his time presiding and focussing on larger issues, thus avoiding perceptions of interference or perhaps even conflict of interest that come from being involved in individual cases. We have sought out situations where we can put people in his place who are suitable to do these functions.

I do not propose to go into any further detail about the minister's role. That is the principle being applied in this bill in many places.

The second key actor in military justice is the Judge Advocate General. If you were to look at sections 9 and 10 of the current act, you would see provision for a Judge Advocate General, but no provision for what the Judge Advocate General does.

Senator Beaudoin: Why?

Col. Fenske: Senator Beaudoin, I am one of perhaps a handful of people who can claim to have gone through virtually every piece of available information from the meetings held by officials and Parliamentarians on the 1950 National Defence Act, and yet I simply do not know. I cannot find anything that would be useful to tell the committee.

Senator Beaudoin: What does the Judge Advocate General do?

Col. Fenske: It would be fair to say that the Dickson committee noted that the JAG has no executive authority. However, the JAG advises the minister, the CDS, and people in the chain of command and is expected to review the administration of military justice. However, it has no clear mandate in that area.

The new provisions in the bill provide clearly for the appointment — even the rank, as a matter of fact — and for the role of legal advisor to the government in matters of military law and that attorney general-like role of reviewing and reporting on the administration of military justice and for meeting the requirement to report annually to Parliament. We now have an actor with accountable standards, and that actor can direct himself or herself to the role and be held accountable on the basis of clear standards.

Under the current National Defence Act, if you were to look for who performs the prosecution function, you would find very little guidance. The prosecution function is carried out by lawyers who are basically by the chain of command with the concurrence of the JAG, because the JAG has established under him virtually all the lawyers.

Senator Moore: Are these always lawyers within the service?

Col. Fenske: For all practical purposes today, that is true.

Les modifications proposées dans le projet de loi C-25 écartent le ministre de ce processus. En fait dans le rapport Dickson, dans le rapport de la commission d'enquête sur la Somalie, il proposait d'écartier le ministre de ce genre de choses, pour qu'il consacre son temps surtout à des questions plus générales; de cette façon on évite toutes perceptions d'ingérence ou même de conflit d'intérêt. Nous avons cherché à le remplacer par les personnes pertinentes lorsque possible.

Je ne vous donnerai pas de plus amples détails sur le rôle du ministre. Ce principe revient à plusieurs endroits dans le projet de loi.

Le deuxième intervenant important dans le système de justice militaire est le juge-avocat général. Si vous étudiez les articles 9 et 10 de la loi actuelle, vous constaterez qu'on prévoit la création du poste du juge-avocat général, mais nulle part ne mentionne-t-il ses fonctions et responsabilités.

Le sénateur Beaudoin: Pourquoi?

Colonel Fenske: Sénateur Beaudoin, je suis une des rares personnes qui peut dire avoir étudié tous les documents disponibles sur toutes les réunions organisées par des fonctionnaires et parlementaires sur la Loi sur la défense nationale de 1950; cependant, je ne peux pas répondre à votre question. Je ne sais pas vraiment comment éclairer le comité.

Le sénateur Beaudoin: Et que fait le Juge-avocat général?

Colonel Fenske: Il serait juste de rappeler que le groupe d'étude Dickson a signalé que le JAG n'avait aucun pouvoir exécutif. Cependant, il agit à titre de conseiller auprès du ministre du chef d'état-major et de ceux qui sont dans la chaîne de commandement; il doit également examiner l'administration du système de justice militaire. Cependant, il n'a aucun mandat clair à cet égard.

Les nouvelles dispositions du projet de loi expliquent clairement la nomination, et même le rang — ainsi que le rôle de conseiller juridique auprès du gouvernement en matière de justice militaire; il s'agit d'un rôle semblable à celui du vérificateur général. Le titulaire est donc responsable de l'examen de l'administration de la justice militaire, de la rédaction d'un rapport à cet égard; il doit de plus soumettre un rapport annuel au Parlement. Nous avons donc désormais un intervenant qui doit respecter des normes et qui doit rendre compte de ses activités.

Si vous étudiez la loi actuelle pour déterminer qui est responsable de la poursuite, vous n'apprendrez pas grand chose. La poursuite est assurée par des avocats qui sont tout compte fait nommés par l'autorité militaire supérieure après consultation avec le JAG, parce que ce dernier est en fait responsable de pratiquement tous les avocats.

Le sénateur Moore: S'agit-il toujours dans votre cas de Forces armées canadiennes?

Colonel Fenske: À toutes fins pratiques aujourd'hui, oui.

That is the way it is happening. If you look at the system, you say to yourself, "Well, who is accountable for the prosecution role? Is it the same person who can convene the trial?" The answer is that it is. If there is an issue that we have been working with over the past ten years, it is the separation of the prosecution function and the judicial function from the chain of command.

The bill before you will separate the chain of command from the prosecution. You will have a director of military prosecutions who is appointed by the minister and who is independent of the chain of command. That person has the job of deciding what cases go to court martial and what do not. That person will still receive their cases from the chain of command. When they receive a case, they decide whether the charges are right or not. They have the final say on whether to proceed and the type of court martial to convene. You have a full-blown, prosecutorial authority that is separate from the command function. That prosecutor will have other prosecutors working for them, and the JAG is responsible for the general supervision of that prosecutor.

Senator Grafstein: Point me to the section where he is appointed.

LCol. Weatherston: It is section 165.1.

Senator Grafstein: Have you the page number?

Col. Fenske: It is page 38 of the bill.

Senator Grafstein: The JAG is pointed by Governor in Council, and the Director of Military Prosecutions is appointed by whom?

Col. Fenske: By the minister.

You will see that there is a term of four years and that the prosecutor is subject to case-specific instructions, as is the case for most prosecutors in this country. The minister must be informed in the case of such instructions ever being issued.

The next actor in the military justice system that you will not find in any meaningful way in the bill is the people who act as judges.

Senator Nolin: Everyone has the same question. Why do you not use "judge" when you judge and "advocate" when you advocate?

Col. Fenske: We have just done that in the bill, sir. At least we think we have. It is interesting that you raise the Judge Advocate issue. It is fair for me to comment on that now.

The Somalia commission recommended that the title of the JAG be changed to Director, Military Legal Services. The title "Judge Advocate General" goes back hundreds of years and is in current use in a number of foreign militaries which follow the Anglo-American legal tradition.

Senator Beaudoin: He is not a judge.

Col. Fenske: The current one has been one.

C'est ce qui se passe. Si vous étudiez le système, vous vous demandez: «Qui est responsable de la poursuite? Est-ce la même personne qui peut convoquer le procès?» La réponse est oui. La question sur laquelle nous nous sommes vraiment attardés depuis 10 ans a été la séparation institutionnelle entre la poursuite, la fonction judiciaire, et la chaîne de commandement.

Le projet de loi dont vous êtes saisis séparera la chaîne de commandement de la poursuite. Il y aura désormais un directeur des poursuites militaires qui sera nommé par le ministre et qui sera indépendant de la chaîne de commandement. Cette personne sera responsable de la conduite de toutes les poursuites en cours martiales. Les cas lui seront toujours confiés par la chaîne de commandement. Lorsque le directeur des poursuites militaires recevra un dossier, il décidera s'il doit y avoir cour martiale et quel type de Cour martiale. Vous avez donc un directeur de poursuites qui est complètement distinct de la chaîne de commandement. Le directeur des poursuites aura d'autres avocats de la poursuite qui travailleront pour lui et le JAG est responsable de la surveillance générale des activités de ce directeur.

Le sénateur Grafstein: À quel article parle-t-on de sa nomination?

Colonel Weatherston: Il s'agit du paragraphe 1 de l'article 165.

Le sénateur Grafstein: À quelle page?

Colonel Fenske: À la page 38 du projet de loi.

Le sénateur Grafstein: Le JAG est nommé par le gouverneur en conseil, mais qui nomme le directeur des poursuites militaires?

Colonel Fenske: Le ministre.

Vous constaterez qu'on prévoit un mandat de quatre ans et que le directeur des poursuites peut recevoir des instructions propres à des cas particuliers, comme c'est le cas de la majorité des procureurs au Canada. Cependant il faut aviser le ministre lorsque de telles instructions sont données.

Le prochain intervenant du système de justice militaire dont on ne parle pas vraiment dans le projet de loi, est le juge.

Le sénateur Nolin: Tout le monde se pose la même question. Pourquoi ne pas employer le terme «juge» pour ceux qui jouent le rôle de juge et le terme «avocat» pour ceux qui jouent le rôle d'avocat ou de conseiller?

Colonel Fenske: C'est ce que nous avons fait dans le projet de loi, sénateur. Du moins nous pensons l'avoir fait. Vous soulevez la question du juge-avocat général. C'est une bonne question. Je devrais vous en parler maintenant.

La commission d'enquête sur la Somalie a recommandé que le titre du JAG soit modifié pour s'appeler «directeur des services juridiques militaires». Le titre «juge-avocat général» remonte à des centaines d'années et est employé dans nombre de secteurs militaires étrangers qui suivent la tradition juridique anglo-américaine.

Le sénateur Beaudoin: Ce n'est pas un juge.

Colonel Fenske: Le juge avocat général actuel a été juge.

Senator Nolin: He is really legal counsel to the government, to the Crown.

Col. Fenske: That is right.

The Judge Advocate General, in his terms of reference in the bill, operates as the legal advisor to the minister, to the government, in respect of military law. He must supervise the Defence legal services that are provided to the system and those of the prosecution, but he does not judge.

Senator Nolin: I have a concern. Can you be both defence and prosecutor?

Col. Fenske: No.

Senator Nolin: Is your client always the same?

Col. Fenske: The client is the same, but the people are not.

Senator Nolin: Your client is always the Crown. Are you not asked to defend the military against the Crown?

Col. Fenske: The client of the JAG is the Crown. One of the responsibilities that the JAG has, much like a provincial attorney general, is to ensure that there is some form of Defence legal services or Defence services that are provided to people in the justice system. The bill provides for a separate office of a Director of Defence Counsel Services and for his or her functions to be prescribed in regulation. The only client of the Director of Defence Counsel Services is the accused.

Senator Nolin: It is never the Crown?

Col. Fenske: No.

The Chairman: For those of us who are not quite into the defence system, perhaps the witness could continue through his presentation. You can then come back to these important points at the end.

Col. Fenske: It is quite timely for me to interject one item on the overview.

This bill is attempting to, in many ways, emulate what happens in Canadian criminal law, subject to a number of adjustments that occur as a result of the military context. It would be fair to say that our construct of criminal law provides for just outcomes by the provision of separate actors who have individual roles. You have a separate judiciary; you have a separate prosecution; you have separate police who investigate; and you have defence counsel. By the way, in some cases defence counsel could be Crown agents, and in other cases they could be defence counsel, but they must have a clear mandate in both cases and keep it separate. We are doing the same sort of thing.

This bill, for the first time, clearly provides for those actors. You can set them out on a page now and say, "Those are the actors, and there are their roles." After that, the cases get fed to them, and it is the individual interaction against each other with their individual roles that will provide for the just outcomes.

Le sénateur Nolin: Il est en fait conseiller juridique auprès du gouvernement, auprès de la Couronne.

Colonel Fenske: C'est exact.

Le juge-avocat général, selon son mandat stipulé dans le projet de loi, joue le rôle de conseiller juridique auprès du ministre, et du gouvernement, en matière de droit militaire. Il doit surveiller les services d'avocats de la défense et de la poursuite qui sont offerts dans le système, mais il n'est pas juge.

Le sénateur Nolin: Peut-on à la fois être avocat de la défense et de la poursuite?

Colonel Fenske: Non.

Le sénateur Nolin: Votre client est toujours le même?

Colonel Fenske: Le client est toujours le même, mais pas l'autre partie.

Le sénateur Nolin: Votre client est toujours la Couronne. Ne vous demande-t-on pas de défendre les Forces armées canadiennes contre la Couronne?

Colonel Fenske: Le client du JAG est la Couronne. Une de ses responsabilités, tout comme un procureur général provincial, est d'assurer qu'il existe des services juridiques de défense ou de services de défense pour ceux qui se sentent lésés. Le projet de loi prévoit un service distinct pour le directeur des services d'avocat de la défense et son rôle est décrit dans les règlements. Le seul client du directeur des services d'avocats de la défense est l'accusé.

Le sénateur Nolin: Ce n'est jamais la Couronne?

Colonel Fenske: Non.

La présidente: Je demanderai au témoin de poursuivre son exposé cela simplifiera la chose à ceux d'entre nous qui ne sommes pas très versés dans le système de défense. On pourra revenir à ces questions importantes à la fin.

Colonel Fenske: Je dois faire un petit commentaire en ce qui concerne les questions générales.

À bien des égards, le projet de loi cherche à imiter ce qui se produit dans le droit pénal canadien, sous réserve d'un certain nombre d'ajustements qui doivent être faits en raison du contexte militaire. Il serait juste de dire que notre système de droit pénal prévoit des résultats justes et équitables en assurant des rôles distincts à tous les intervenants. Il y a un système judiciaire distinct, le secteur de la poursuite est distinct et il en va de même pour les forces de l'ordre qui font l'enquête; puis il y a les avocats de la défense. En passant, dans certains cas l'avocat de la défense pourrait être un représentant de la Couronne, et dans d'autres cas il pourrait s'agir d'avocats de la défense, mais ils doivent avoir un mandat clair et distinct dans les deux cas. Nous faisons à peu près la même chose.

Pour la première fois, le projet de loi établit des rôles bien distincts pour tous ces intervenants. Vous pouvez les identifier et dire voici les intervenants, voici leurs rôles. On leur attribue certaines causes et certains dossiers, et des résultats justes et équitables seront obtenus grâce à leur interaction.

We desire through this bill, first, to take chain of command out of that kind of interaction, and second, to ensure that, if you are defence, at the time that you are doing it, that is your only role, so you do not have any other job to do, and that if you are prosecution, that is your only role. You will see that the director of military prosecutions, for example, can be assisted by other lawyers. You will see that the director of defence counsel services can be assisted by other lawyers. People will be moved to those roles and, while in those roles, they will do nothing else. That is what the bill is doing.

The intent is similar with respect to our judges. This is probably the right time to talk about judges. Currently you will not find military judges in the bill. You will find the occasional reference to the Judge Advocate — again, for the very same reason, Senator Nolin, that you have raised. There is a concern about confusing them. We have retained the title of Judge Advocate General for the Judge Advocate General. It is an historic title. However, in terms of our judges they are now referred to in the bill as military judges and their roles are prescribed in the bill.

Senator Nolin: We need clarification.

Col. Fenske: We feel it is an improvement. The thing that is different about military judges is the fact that, unlike section 96 judges and other federal judges, they are nominated for a term. The Supreme Court of Canada has, in *Généreux* and *MacKay*, commented favourably on the benefits of having military judges who are familiar with the conditions of service and with the values that are imbedded in the separate military justice system and who are able to deploy to any part of the world that the Canadian Forces are in, in any kind of conditions the Canadian Forces are serving in. That is the rationale for having military judges.

Having said that, nonetheless you will see in this bill that they appear for the first time. There is a chief military judge. It is clear that the role of military judges is to preside at courts martial. That is their only role unless they have been given another role, in the same way as a federal judge can be, which is compatible with their judicial responsibilities. I do not think there is anything else that I would bring to your attention on the issue of judges other than that we are now providing for distinguishing their remuneration from that of other members of the military, and that their remuneration will be reviewed regularly.

Senator Nolin: By Parliament?

Col. Fenske: Not by Parliament. It will be reviewed regularly by an inquiry committee into their remuneration, and the decisions regarding their remuneration will be on the basis of that committee. I know that your committee is very familiar with the P.E.I. reference.

The difference you would find in our scheme is that you will not find the committee process or the committee composition in the bill. In order for their remuneration to comply with the case law and the Charter, that process and that committee will have to be independent and objective. I know you have been through this. That is something that we would be doing in regulation. There

Nous voulons, grâce à ce projet de loi, tout d'abord éloigner la chaîne de commandement de ce genre d'interaction puis s'assurer que si vous êtes avocat de la défense, lorsque vous jouez ce rôle il s'agit là de votre rôle unique; vous n'avez pas d'autres responsabilités, et si vous êtes de la poursuite, c'est également là votre rôle unique. Vous verrez que le directeur de la poursuite militaire, par exemple, peut avoir l'aide d'autres avocats. Le directeur des services de défense peut également avoir l'aide d'autres avocats. Les gens passeront d'un rôle à l'autre, mais lorsqu'ils auront un rôle, ils s'y tiendront. C'est ce que permet d'assurer le projet de loi.

On vise la même chose en ce qui a trait aux juges. Le temps est probablement venu de parler des juges. Actuellement, on ne parle pas de juges militaires dans le projet de loi. On parle à l'occasion du juge-avocat — encore une fois pour la raison qu'a soulevée le sénateur Nolin. On craint qu'il n'existe une confusion. Nous avons conservé le titre de juge-avocat général pour le juge-avocat général. C'est un titre historique. Cependant, pour ce qui est des juges, on les désigne actuellement dans le projet de loi sous le titre de juges militaires, et leurs rôles y sont décrits.

Le sénateur Nolin: Nous avons besoin de précisions.

Colonel Fenske: Nous croyons qu'il s'agit là d'une amélioration. Les juges militaires, et c'est là où réside la différence contrairement aux juges de l'article 96 et aux autres juges fédéraux, sont nommés pour un mandat particulier. La Cour suprême du Canada a, dans les causes *Généreux* et *MacKay*, fait ressortir les avantages des juges militaires qui connaissent les conditions du service et les valeurs associées à un système judiciaire militaire distinct; ils peuvent être envoyés dans toutes les régions du monde où se trouvent les forces canadiennes dans toutes les conditions dans lesquelles vivent les forces canadiennes. C'est la raison pour laquelle nous avons des juges militaires.

Cela dit, vous constaterez que c'est la première fois qu'on en fait mention dans ce projet de loi. Il y a un juge militaire en chef. Il est évident que le rôle des juges militaires est de présider les cours martiales. Il s'agit là de leur seul rôle à moins qu'on ne leur en confie un autre, comme c'est le cas des juges fédéraux, ce qui est parfaitement compatible avec leurs fonctions judiciaires. Je ne crois que je puisse ajouter quoi que ce soit en ce qui a trait aux juges; je dois me contenter d'ajouter que nous prenons les mesures qui s'imposent pour faire la distinction entre leur rémunération et celle des autres du secteur militaire, et que cette rémunération fera l'objet d'un examen périodique.

Le sénateur Nolin: Par le Parlement?

Colonel Fenske: Non, pas par le Parlement. La rémunération des juges sera établie par un comité qui étudiera régulièrement la question. Je sais que le comité connaît bien l'affaire I.-P.-E.

Ce qui distingue le régime que nous proposons des autres est qu'il n'est pas question de ce comité ni de sa composition dans le projet de loi. Pour que la rémunération soit conforme et à la jurisprudence et aux dispositions de la Charte, le comité devra être indépendant et objectif. Je sais que vous savez ce qu'il en est. On procédera par règlement. Un comité permanent étudiera

would be a standing committee to deal with this on a regular basis. If I am not mistaken, Bill C-37 provides that four years will be the cycle. I am not sure that we would choose a cycle quite so long but, for the moment, that remains for regulations.

The Chairman: I apologize for disturbing your flow and your train of thought here but Senator Beaudoin must leave and he would like to ask a question.

Senator Beaudoin: I am quite glad that you wish to abolish the death penalty. It was against section 12 of the Charter anyway, but congratulations.

My question is this: Former Chief Justice Brian Dickson has worked on the question of courts martial in this country. I have studied the *MacKay* case and the *Généreux* case and the *P.E.I.* case, and there is no doubt that we need reform in that field. I listened very carefully to what you have said. My only preoccupation is this — because the court was criticized for it: What about their judicial independence? You say that judges' salaries and the treatment of judges will be taken care of by a committee. However, that committee is responsible to whom? There is a division of power between the judiciary and the administration and the government, and we must respect the independence of the judiciary because the court martial is the part of the judiciary. We have to respect those principles, to the letter. What are you doing with respect to that? Under the other system, they did not have financial independence at all, or at least not very much.

Col. Fenske: I wish to point out, first, that the underpinnings for military justice for financial independence are not the same as for federal judges. It has its own problems associated with it. But a military judge is appointed for a term.

Senator Beaudoin: How many years, sir?

Col. Fenske: Five years, renewable on recommendation.

Senator Beaudoin: Renewable?

Col. Fenske: Yes.

Senator Nolin: Can you explain why? Are the reasons historical in nature, or is there a rationale?

Col. Fenske: It is historical. If you were to survey the changes to the National Defence Act and the regulations over the past ten years, you would notice a gradual movement towards the civil system and a clear meeting of the principles of independence as we can find them at particular points during that ten-year period. For example, prior to *Généreux*, we had made some changes. Following that case, we made other changes, mostly involving the separation of the judicial and executive functions more and more clearly. This bill takes you to the point where the judicial function is completely separate and, indeed, the court martial becomes a judicial institution as opposed to a institution that is run by a lay officer with a judicial advisor. It is a judge court of the kind that you would expect to see in Canada anywhere else.

régulièrement la question de la rémunération. Si je ne m'abuse, est prévu dans le projet de loi C-37 que la rémunération soit revue tous les quatre ans. Je ne suis pas sûr que nous options pour un cycle aussi long, mais la fréquence de la révision de la rémunération sera fixée dans les règlements.

La présidente: Je regrette de vous interrompre, mais le sénateur Beaudoin doit bientôt partir et il aimerait poser une question.

Le sénateur Beaudoin: Je suis heureux de voir que vous souhaitez abolir la peine de mort. Je vous en félicite bien qu'il s'agit de l'article 12 de la Charte interdit de toute façon le recours à cette mesure.

Voici ma question: L'ancien juge en chef Brian Dickson s'est penché sur la question des cours martiales dans ce pays. J'ai étudié les causes *MacKay*, *Généreux* et *L.-P.-E.* Il ne fait aucun doute que des changements s'imposent dans ce domaine. J'ai écouté très attentivement ce que vous alliez nous dire. Voici ce que me préoccupe étant donné qu'on a fait des reproches à cet égard aux cours martiales. Comment assureront-ils leur indépendance judiciaire? Vous dites qu'il appartiendra à un comité d'établir la rémunération des juges. De qui relèvera cependant ce comité? Le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif sont distincts dans notre pays et nous devons respecter l'indépendance de la magistrature dont font partie les juges des cours martiales. Nous devons respecter ces principes à la lettre. Comment allez-vous le faire? Dans l'ancien système, les cours martiales n'avaient pas une grande indépendance financière.

Colonel Fenske: J'aimerais d'abord souligner que l'indépendance financière des juges militaires ne se justifie pas de la même façon que celle des juges fédéraux. Certains problèmes se posent à cet égard. Les juges militaires sont nommés pour une durée déterminée.

Le sénateur Beaudoin: Quelle est la durée de leur mandat, monsieur?

Colonel Fenske: Ce mandat est de cinq ans et peut être reconduit sur recommandation.

Le sénateur Beaudoin: Il peut être reconduit?

Colonel Fenske: Oui.

Le sénateur Nolin: Pouvez-vous nous expliquer la raison d'être de ce système? Repose-t-il sur des raisons historiques?

Colonel Fenske: Les raisons sont effectivement historiques. Une étude des changements apportés à la loi et aux règlements sur la Défense nationale au cours des 10 dernières années, montrer que le système militaire se rapproche progressivement du système civil et qu'il repose de plus en plus sur le principe d'indépendance financière. Certains changements y avaient déjà été apportés avant l'affaire *Généreux*. À l'issu de cet arrêt, d'autres changements ont été apportés au système pour marquer surtout la séparation entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif. Le projet de loi fait en sorte que la fonction judiciaire soit complètement distincte et que la cour martiale devienne une institution judiciaire au lieu d'être une institution relevant d'un officier qui n'a pas de formation juridique secondé par un

In terms of how they are remunerated, though, a military judge who is serving for five years never gives up his livelihood. The livelihood of a military judge is never at risk. A military judge is a member of the Canadian Forces holding a rank with a salary, and that salary is set by regulation by the Treasury Board.

Senator Beaudoin: The salary of an officer or the salary of a judge?

Col. Fenske: There is a special article that deals with military judges. It is linked to what a lawyer would receive. What I can tell you about the way it works is as follows. An individual who is appointed a military judgeship, regardless of how long they have been in rank, is immediately paid the maximum for that rank. So, for example, in the case of the chief military judge, that is in excess of \$100,000 per year, roughly in the range of some provincial court judges. There is a range across the country.

They also receive a premium, which is basically two per cent above the maximum of whatever is given to lawyers. The two per cent is intended to recognize that an individual who is in such a position might in fact be disadvantaged. I do not think that we have been able to demonstrate that, quite the contrary. That is the way it currently works, but it has been criticized by Justice Létourneau in the *Lauzon* decision recently.

The bill makes major changes in the way compensation is done. The only compensation in the bill pursuant to regulation is in respect of military judges. All other military compensation has now been taken out of regulation. They will end up with their own compensation scheme.

What that compensation will be in the future, applying the P.E.I. reference as an example, will be the product of a committee's recommendation and the judgment of the government on the basis of that committee's recommendation, using a process that is independent and objective, a process that has yet to be set in regulation. I do not think it will surprise you to know that we are looking carefully at what this committee is doing with Bill C-37 and the process.

The result is that there has been a substantial narrowing of the difference in the way we treat our judges and the way other federal judges are treated. There are still some differences, but we find it difficult to see that we are now at a stage where it is unlawful. They have substantial financial security, even though it is not done exactly the same way as other federal judges.

Senator Nolin: They probably wish they could keep it.

Col. Fenske: I cannot speak for them.

Senator Nolin: My concern is the renewal.

Col. Fenske: Renewal is a very interesting issue.

Senator Beaudoin: What is interesting in the renewal?

conseiller juridique. La cour martiale deviendra un tribunal comme tous les tribunaux qu'on connaît au Canada.

Pour ce qui est de la rémunération des juges militaires, leur mandant étant de cinq ans, ils ne renoncent jamais à leurs moyens d'existence. Ces moyens ne sont jamais en péril. Un juge militaire est un membre des Forces armées canadiennes détenant un grade qui s'accompagne d'un salaire fixé par le Conseil du Trésor.

Le sénateur Beaudoin: C'est le salaire d'un officier ou le salaire d'un juge?

Colonel Fenske: Il y a un article spécial qui porte sur la rémunération des juges militaires. Cette rémunération est établie en fonction de la rémunération des avocats. Voici comment cela fonctionne. La personne qui est nommée juge militaire se voit immédiatement accorder la rémunération maximale équivalente au rang qu'il occupe peu importe l'échelon auquel il se situe. Le juge militaire en chef, par exemple, touche donc une rémunération supérieure à 100 000 \$ par année, soit à peu près la même rémunération que certains juges de la Cour provinciale. L'échelle de rémunération des juges varie selon la région du pays.

Les juges touchent également une prime qui est de 2 p. 100 de plus que ce que touchent les avocats. Cette prime tient compte du fait que la personne qui occupe ce poste peut être défavorisée. Je ne pense pas qu'on ait pu le prouver, et c'est sans doute en fait le contraire qui est plutôt le cas. Voilà comment le système fonctionne à l'heure actuelle. Le juge Létourneau, dans l'affaire *Lauzon*, l'a cependant récemment critiquée.

Le projet de loi propose de grands changements en ce qui touche la rémunération des juges. Les seules dispositions du projet de loi qui portent sur la rémunération précisent que la rémunération des juges militaires sera fixée par règlement. La rémunération des autres militaires ne sera plus fixée par règlement. On en arrivera à un régime de rémunération distinct.

Quant à savoir quelle sera la rémunération qui sera accordée aux juges dans l'avenir compte tenu de l'arrêt *I.-P.-E.*, elle fera l'objet d'une recommandation du comité sur laquelle le gouvernement se prononcera, et le comité se fondera sur un mécanisme indépendant et objectif qui sera prévu par règlements. Je ne vous surprendrai pas en vous disant que nous suivons de très près les travaux du comité en ce qui touche le projet de loi C-37.

Le fait est que nos juges sont de plus en plus traités de la même façon que les juges fédéraux. Il existe encore certaines différences de traitement, mais nous ne pensons pas qu'on puisse alléguer qu'elles sont contraires à la loi. Les juges jouissent d'une grande sécurité financière même si la façon dont leur rémunération est établie n'est pas tout à fait la même que pour d'autres juges fédéraux.

Le sénateur Nolin: Ils préféreraient sans doute conserver ce système.

Colonel Fenske: Je ne peux pas me prononcer pour eux.

Le sénateur Nolin: Je m'inquiète de la reconduction des mandats.

Colonel Fenske: Très intéressante.

Le sénateur Beaudoin: En quoi est-elle intéressante?

Senator Nolin: They wish to keep the salary, so who is paying?

Senator Beaudoin: Judges under our system are appointed under the age of 75. If you are not satisfied with the work of the judge, is he renewed?

Col. Fenske: That is why there is now a provision in the bill that renewal is on the basis of the recommendation of a renewal committee. A committee will be established. You and others will want to look at the establishment of that committee once it is set up in regulation.

Senator Beaudoin: What does former Chief Justice Dickson say about that in his report?

Col. Fenske: He said that appointing them for a term and having them appointed by the minister was a sufficient guarantee of their independence. We have gone the extra step of having them appointed by Governor in Council by increasing the term. The current term is two to four years normally.

Senator Beaudoin: Now it is five. It is improving.

Col. Fenske: I am heartened to hear you say that, Senator Beaudoin.

You can see where this is going. If you were to look in our federal judiciary, we do not have terms. The only time we have renewals is with respect to part-time judges. They are rare. With respect to provincial court judges, as they get to the end of their tenure, some are extended.

The reason that the renewal recommendation is in the bill is a recognition that, notwithstanding renewal's problems, if it is done right — and so says *Lauzon* out of the court martial appeal court recently — it can provide a guarantee. We are hoping to do it right in accordance with the CMAC decision. We will be judged on whether we did do it right.

We think there is some additional security for a judge to indicate that he wants to continue and for people other than the executive to say that this is a good idea.

The Chairman: Back to your presentation, sir.

Col. Fenske: I wish to speak briefly about defence counsel services. The bill provides specifically for someone with the sole task of providing legal advice to people who are accused or charged under the military justice system. It would be a ministerial appointment for a term not exceeding four years.

Senator Grafstein: Ten years.

Col. Fenske: No, four years — ten years' experience as a lawyer.

This individual will supervise that function the way a legal aid director does. They will have counsel working for them.

The JAG has the ability to provide general directions in writing to this director, but no case-specific directions. For example, as a standard operating direction, it might be issued that all individuals who perform this function are lawyers admitted to the bar of a Canadian province. That would be a general direction. The act is very clear that there is no intervention in individual cases and no

Le sénateur Nolin: Qui va payer la rémunération de ces juges

Le sénateur Beaudoin: Dans notre système, les juges qui sont nommés ont moins de 75 ans. Si l'on n'est pas satisfait du travail d'un juge, son mandat est-il reconduit?

Colonel Fenske: Voilà pourquoi le projet de loi précise que le mandat d'un juge est reconduit si un comité le recommande. Ce comité sera constitué. Vous voudrez sans doute vous pencher sur la composition de ce comité une fois qu'il aura été créé par règlement.

Le sénateur Beaudoin: Que dit à ce sujet l'ancien juge en chef Dickson dans son rapport?

Colonel Fenske: Il pense que le fait que les juges soient nommés par le ministre pour une période déterminée assure leur indépendance. En prolongeant le mandat, leur nomination relève du gouverneur en conseil. Le mandat actuel est normalement de deux à quatre ans.

Le sénateur Beaudoin: Il sera maintenant de cinq ans. C'est une amélioration.

Colonel Fenske: Je suis heureux de vous l'entendre, sénateur Beaudoin.

Vous voyez où nous nous dirigeons. Les juges fédéraux ne sont pas nommés pour un mandat déterminé. Seul le mandat des juges à temps partiel peut être reconduit. Les juges à temps partiel ne sont pas nombreux. Le mandat des juges de la Cour provinciale peut être cependant reconduit lorsqu'il arrive à expiration.

Le projet de loi traite de la reconduction des mandats et qu'en malgré les problèmes que cela peut poser, le processus, s'il est bien mené, peut assurer l'indépendance des juges comme il confirme l'arrêt *Lauzon* rendu récemment par la Cour d'appel de la cour martiale. Nous nous conformerons à cet égard à la décision de la CACM. On s'attend à ce que nous mettions en œuvre le processus comme il se doit.

Nous pensons qu'il est rassurant qu'un juge souhaite que son mandat soit reconduit et que la décision ne relève pas simplement du pouvoir exécutif.

La présidente: Revenons à votre exposé, monsieur.

Colonel Fenske: J'aimerais vous parler brièvement de services de l'avocat de la défense. Le projet de loi prévoit spécifiquement que quelqu'un assurera la défense juridique de ceux contre lesquels des accusations sont portées en vertu du système de justice militaire. Il s'agirait d'une nomination ministérielle pour une durée d'au plus quatre ans.

Le sénateur Grafstein: Dix ans.

Colonel Fenske: Non, quatre ans. Le titulaire du poste devra être un avocat comptant dix années d'expérience.

Il jouera le même rôle que le directeur des services d'aide juridique. Il pourra compter sur l'aide de conseillers juridiques.

Le JAG pourra donner des avis généraux par écrit au directeur mais non pas des avis se rapportant aux cas dont il sera saisi. Le JAG pourra ainsi spécifier que le titulaire de ce poste doit être membre du barreau d'une province canadienne. Il s'agirait d'un avis général. Le projet de loi précise clairement que le JAG ne doit pas intervenir dans la conduite des cas et qu'il ne peut porter

intervention in the solicitor-client relationship between individual counsels and the individual accused.

That is the sum total of what I wish to say to you regarding the separation of functions into institutional departments that do not overlap.

I should like now to turn to the issue of service tribunals.

Under the code of service discipline, there are two kinds of service tribunals — summary trials and courts martial. There are four kinds of courts martial. Two are paneled courts — like a jury trial — one with five officers and one with three. Two of them are individual judge-alone courts. This seems all very complicated until you apply it. The scheme writes out a little complicated, but they have different jurisdictions.

We have something called the special general court martial. It can only be used to try a limited number of civilians who are subject to the code of service discipline. It is not something we do often today, but when we had a population of 20,000 people living together in Germany, there was a need for this kind of institution.

What we have is what you would recognize as a judicial tribunal of the kind that operates in Canada and in our communities. The other one is a purely minor disciplinary tribunal. It is called a summary trial, and there are three categories of people who can sit on this kind of tribunal. They are commanding officers or individuals within their unit — for example, a deputy commanding officer or a company commander. They are able to sit and judge minor infractions that affect internal unit discipline. That is the first tribunal; the second one is a courts martial.

Senator Grafstein: Is there a defence counsel mechanism for that as well?

Col. Fenske: There is not. A summary trial is an historic institution. It is meant to keep things simple for minor cases.

The accused has an assisting officer but not counsel; the concern being that it would become quite complicated with counsel.

Having said that, how do you get before a summary trial? There are a couple of things. Of course you have a right to counsel regarding the decisions that you make in choosing a summary trial. We are specifically providing for that now, even though the bill has not yet stood up. We operate a defence directorate today, and an individual who is given a choice to have a court martial or a summary trial has the right to disclosure, as you would expect, and, a right to contact counsel and get full advice on that decision.

atteinte à la relation d'avocat à client entre les conseillers juridiques et les accusés.

Voilà tout ce que j'avais à vous dire au sujet des moyens qui ont été pris pour éviter qu'il y ait chevauchement des fonctions attribuées aux différents services.

Parlons maintenant des tribunaux militaires. Le code de discipline militaire prévoit deux types de tribunaux militaires, à savoir des tribunaux chargés des procès sommaires et les cours martiales. Il existe quatre types de cour martiale. Les procès devant deux de ces cours martiales sont entendus par un banc — comme pour les procès devant jury — composé, dans un cas, de cinq officiers et, dans l'autre, de trois. Les procès devant les deux autres cours martiales sont entendus par des juges seulement. Le système peut sembler très complexe jusqu'à ce qu'on le mette en oeuvre. La compétence de ces diverses cours martiales n'est pas la même.

La cour martiale spéciale ne peut entendre qu'un nombre limité de procès mettant en cause des civils qui sont régis par le code de discipline militaire. Nous avons très peu recours à ce genre de cour martiale aujourd'hui, mais lorsque 20 000 personnes vivaient sur la base militaire en Allemagne, cette cour avait son utilité.

Il s'agit d'un tribunal judiciaire comme ceux qui existent dans toutes les régions du Canada. Il y a ensuite les tribunaux qui doivent se prononcer sur les infractions disciplinaires mineures. Il s'agit de procès sommaires et trois catégories de personnes peuvent être membres de ce genre de tribunal: les commandants ou les personnes qui relèvent d'eux, comme le commandant adjoint ou le commandant d'une compagnie. Ces personnes peuvent faire partie des tribunaux qui rendent des décisions portant sur la discipline interne. Le deuxième type de tribunal est la cour martiale.

Le sénateur Grafstein: Les accusés ont-ils aussi droit dans ce cas-là aux services d'un avocat de la défense?

Colonel Fenske: Non. La raison d'être des procès sommaires a toujours été de prévoir un mécanisme simple pour des infractions mineures.

L'accusé peut compter sur l'aide d'un officier, mais non pas d'un avocat. On veut ainsi éviter de trop compliquer le processus.

Cela étant dit, pourquoi opte-t-on pour un procès sommaire? Il y a diverses raisons qui l'expliquent. L'accusé peut évidemment consulter un avocat pour établir s'il devrait procéder par procès sommaire. Ce droit est spécifiquement reconnu aux accusés même s'il n'est pas précisé dans le projet de loi. Il existe maintenant au ministère une direction générale de la défense et la personne qui doit choisir entre un procès devant une cour martiale et un procès sommaire a le droit qu'on lui communique toute l'information pertinente comme on s'y attendrait et a aussi le droit de communiquer avec un avocat qui l'aidera à prendre une décision à cet égard.

Senator Grafstein: At the summary level, where there is not the right to cross-examine and not the right to counsel in the traditional sense, what is the maximum penalty?

Col. Fenske: The maximum penalty under this bill would be 30 days detention.

Senator Grafstein: That is the maximum that a person can have in effect without counsel?

Col. Fenske: There is a regulatory scheme in place today. An individual cannot be brought before a summary trial without being given the choice of a court martial, unless the infraction involves a very minor disciplinary infraction — minor AWOLs as an example — where no punishment would involve a deprivation of liberty or a serious change in that person's station in life, for example, being demoted. That cannot happen at a summary trial unless the individual has first been given the choice of going to a court martial where they would have all the things that you would expect that they would have at any kind of criminal trial. They get to choose that forum.

That is the first thing you should know. The second thing is that they have the opportunity to consult counsel in making that choice. The third thing is a right to cross-examination, conducted by the individual. There is no prosecutor, either, at a summary trial.

Senator Grafstein: It is just the officer?

Col. Fenske: Yes. It is inquisitorial.

Senator Moore: You just said that there is no demotion at a summary trial.

Col. Fenske: No, I did not say that, sir. I said that you could not be demoted at a summary trial unless you had first been given the choice to go to that summary trial. The most major punishment that a summary trial can impose is 30 days' detention by a commanding officer. Pursuant to this bill, I should describe for you what the detention is.

Today, under the National Defence Act, detention can look like imprisonment. Under this bill, detention involves going to a facility where you will be subject to lock and key. You will be subject to a disciplinary regimen that will seem very military. If you are not a private, your rank will be suspended — and I am using that in a plain language sense — for the period that you are in detention. For the period that someone has said you need to be reconditioned, your thought processes need to be adjusted somewhat, you will be treated as a private and paid as a private. When you get back out, if you were a corporal or a master corporal, then you get your rank and your pay as a master corporal back.

It is an attempt to maintain a military institution that is considered to be very important by the people who are responsible for living up to the directions this government gives its military.

Senator Grafstein: There is no requirement other than it be a commander or deputy?

Le sénateur Grafstein: Dans le cas d'un procès sommaire où l'accusé n'a pas le droit à un contre-interrogatoire ni à être représenté par un avocat au sens traditionnel du terme, quelle est la peine maximale à laquelle il s'expose?

Colonel Fenske: La peine maximale en vertu du projet de loi serait 30 jours de détention.

Le sénateur Grafstein: C'est la peine maximale que peut encourir une personne qui n'est pas représentée par un avocat?

Colonel Fenske: Il existe maintenant des règles à ce sujet. On ne peut imposer de procès sommaire à quelqu'un qui préférera opter pour une cour martiale, à moins qu'il ne s'agisse d'une question vraiment mineure — comme des absences sans permission — c'est-à-dire que l'accusé ne s'expose pas à se voilé de liberté ou à être rétrogradé. Ce genre de peine ne peut pas être imposée lors d'un procès, à moins que l'accusé ait préféré ce genre de procès à un procès devant une cour martiale où les services normalement offerts à l'accusé dans un procès criminel seraient également offerts. L'accusé choisit donc le type de procès qu'il préfère.

Voilà la première chose que vous devez savoir. La deuxième est que l'accusé peut consulter un avocat pour obtenir conseil. La troisième est que l'accusé peut mener un contre-interrogatoire. Il n'y a pas non plus de procureur à un procès sommaire.

Le sénateur Grafstein: Il n'y a qu'un officier?

Colonel Fenske: Oui. C'est un procès de type inquisitoire.

Le sénateur Moore: Vous venez de dire qu'une personne n'a pas été rétrogradée lors d'un procès sommaire.

Colonel Fenske: Ce n'est pas ce que j'ai dit, monsieur. J'ai dit qu'une personne ne pouvait pas être rétrogradée à l'issue d'un procès sommaire s'il n'avait pas choisi ce mode de procès. La peine maximale qu'un commandant peut imposer à l'issue d'un procès sommaire est une détention de 30 jours. Je devrais vous expliquer ce qu'on entend par détention aux termes du projet de loi.

Aux termes de la Loi sur la défense nationale, la détention à l'heure actuelle peut ressembler à un emprisonnement. En vertu du projet de loi, une personne en détention sera envoyée à une installation où elle sera placée sous verrous. Elle devra se plier à une discipline qui sera très militaire. Si on a un grade plus élevé que celui de soldat, ce grade sera suspendu — et j'utilise ce terme dans son acception normale — pendant la durée de la détention. Le militaire dont le grade était plus élevé sera traité en soldat rémunéré comme un soldat pendant le temps qu'on lui a donné pour changer sa façon de penser. Une fois la détention terminée, le caporal ou le maître-caporal reprendra son grade et sera payé en conséquence.

On cherche par ce système à maintenir une institution militaire à laquelle attachent beaucoup d'importance ceux qui sont assujettis à un code de discipline militaire.

Le sénateur Grafstein: Tout ce qui est exigé, c'est que le procès ait lieu devant un commandant ou un commandant adjoint.

The Chairman: Senator Grafstein, I did not allow interruptions before, so perhaps I can put you on the list and you can make note of the questions you wish to ask.

Senator Grafstein: I apologize, Madam Chairman. This is complicated material and it may very well be preferable that, instead of getting all of this information, we can deal with each section one at a time so that we may follow it in some linear sense. As the witness has pointed out, this is a massive and radical change and, in effect, each line, from Judge Advocate to defence, to prosecutorial, is quite separate and distinct, and has its own particular problems of independence on the one hand and responsibility on the other hand. They are quite complex.

The Chairman: This is quite true but I am thinking perhaps of the non-legal minds on the committee who would prefer to get the overview first.

Senator Grafstein: Fair enough.

Col. Fenske: If I were to continue with the overview, Madam Chairman, what we wish to tell you about summary trials, about this institution that we have described for you, is that the vast majority of work in respect of summary trials has already occurred. Most of the amendments that I am talking about are already in place and they are being conducted that way today pursuant to changes to regulations which, when you look at the full scheme of the act, we have the latitude to make.

Two very important changes in respect of summary trials are being made. The first thing is that the maximum sentence of detention will be 30 days in the bill. There will be no access ever to a higher length of detention at a summary trial. It is true that it can be limited by regulation and is limited by regulation today to 30 days, but now it is spelled out in the bill. The second thing that is happening is we are limiting the ability of a summary trial to reduce a person in rank. Under the old system, a sergeant could be reduced to the rank of private at a summary trial. I can assure you that is a very substantial change in station in life.

These amendments say only one rank. If you think about the theory behind them, if it must be more than that. It is not a minor unit matter, it is a Canadian Forces matter; it is a public matter; and it needs to go to a more public judicial institution. That is the thinking behind those two amendments.

I should tell you also, just so you have a good idea of the practical effect of a number of things we are doing, that the jurisdiction of a summary trial today has been substantially curtailed from where it was. An analysis was done several years ago now, the product of which is actually in regulation today, of the necessary jurisdiction for a summary trial. Each federal offence and each military offence was analyzed. A list was drawn up and ultimately it was said that these are the ones that are needed at summary trial. The result is that there are only eight — I could be off by one — federal offences that are not strict military offences and which are now possible to be tried by a summary trial. In all cases, you have a choice of court martial.

La présidente: Sénateur Grafstein, je n'ai pas permis d'interruption et je vous demande donc de prendre note de vos questions et de les poser par la suite. J'inscrirai votre nom sur la liste des intervenants.

Le sénateur Grafstein: Je m'excuse, madame la présidente. Le système est très complexe et il serait peut-être préférable que nous puissions obtenir des précisions au sujet de chaque partie du projet de loi. Comme le témoin l'a fait remarquer, il s'agit d'un changement fondamental et chaque palier à partir de celui du juge-avocat jusqu'à celui de la défense, en passant par la poursuite, sont distincts et soulèvent des problèmes particuliers en ce qui touche leur indépendance et leurs attributions. Le système est très complexe.

La présidente: C'est vrai, et je pensais qu'il serait préférable qu'on nous le présente d'abord dans l'intérêt des membres du comité qui n'ont pas de formation juridique.

Le sénateur Grafstein: Je m'en remets à vous.

Colonel Fenske: Si vous me permettez de poursuivre mon exposé, madame la présidente, j'aimerais simplement souligner que les principaux changements en ce qui touche les procès sommaires ont déjà été apportés au système. La plupart des modifications dont je vous ai parlé sont déjà en place et les procès sommaires se déroulent déjà de cette façon à l'issue de changements apportés par voie réglementaire, comme nous le permet la loi.

Deux changements très importants seront apportés au système relativement aux procès sommaires. Premièrement, le projet de loi limitera la période de détention à 30 jours et elle ne pourra jamais être plus longue. Il est vrai que la période de détention pouvait être limitée à 30 jours par voie réglementaire, mais la période maximale de détention est maintenant prévue dans le projet de loi. Deuxièmement, certaines limites sont imposées aux mesures qui peuvent être prises dans le cadre d'un procès sommaire en ce qui touche le grade d'une personne. Autrefois, un sergent pouvait être rétrogradé au grade de soldat à l'issue d'un procès sommaire. Je peux vous assurer que cela représente un grand changement dans la vie de quelqu'un.

Aux termes des modifications proposées, la rétrogradation ne pourra pas dépasser un grade. Cela semble logique étant donné qu'il ne doit s'agir que d'une infraction disciplinaire mineure. Si l'infraction est plus grave, le militaire doit être jugé par un tribunal public. Voilà les raisons qui motivent ces deux modifications.

J'aimerais aussi préciser pour que vous compreniez bien ce que nous faisons que la compétence d'un procès sommaire sera maintenant beaucoup plus réduite. On a étudié il y a plusieurs années quelle devrait être la compétence des procès sommaires et on a modifié en conséquence le règlement. Toutes les infractions fédérales et toutes les infractions militaires ont été revues. On a établi, à partir de cette liste, quelles étaient les infractions qui pouvaient faire l'objet d'un procès sommaire. Il n'y a maintenant que huit — il se peut qu'il y en ait une de plus — infractions fédérales qui ne sont pas seulement des infractions militaires et qui peuvent donner lieu à un procès sommaire. Dans tous les cas, on peut opter pour un procès devant une cour martiale.

We have truncated both the scope of the jurisdiction of these minor unit discipline tribunals and lowered the power and increased the ability to opt out of them, if you so desire. Those are the changes that have been made.

With respect to courts martial, I would say simply that courts martial have been judicialized. The current act talks about a president of a court martial and the president is in fact a lay officer. The panel of the court martial makes findings and imposes sentences. The two key changes that are occurring are: one, it will be presided over by the judge, and the amendments make that clear; and two, the judge, not the panel, will sentence.

I should like to point out that when you read the act, it does not give you much guidance.

If you were to observe most of our courts martial today, apart from the fact that they wear uniforms on the panel and there are not 12, which of course is covered off in the Charter, you would not see much difference in the way they operate. The role of the judge has been accepted by the institution already, and this bill confirms it in law. The standard and the practice are the same.

I mentioned to you that there are two panels that have members. One is the General Court Martial, and it is the one that has the highest sentencing ability. It can give a sentence of life imprisonment, if necessary, and it can try senior officers. There is a Disciplinary Court Martial that has the power to sentence only up to two years. In both of those courts martial now, only officers are appointed as members. Officers alone do not represent the chain of command that is responsible for discipline. With these amendments, it is possible for non-commissioned members to also have a role to play. It is possible for them to be appointed as members.

All this is done on the basis of random technology. No one actually chooses a particular person. Again, a system is in place that causes this to occur, and that system can be reviewed. The system that is in place today is there as a result of an appeal judgment and has not been successfully challenged since.

The current National Defence Act, in its punishment provisions — and I will not review them in detail — provides for some very restrictive situations. For example, today it says that if you are a non-commissioned member sentenced to imprisonment, you are automatically reduced in rank. Any time a tribunal wants to sentence someone to incarceration, its hands are tied. Even if the period of incarceration is only one day, that person must lose his or her rank. It does not take much imagination to think about the consequences of a second over .08 offence in a ten-year period, where an individual did not think of getting a pardon. Suddenly, you do not have the choices that you need. A number of amendments are being made to our punishment provisions so that it is the court that gets the decision, not the act.

We are taking away the three-year limitation period in relation to courts martial. They are specialized criminal courts, and we were unable to find a reason for keeping it. This is a direct result of the Dickson group recommendation. A one-year limitation is being retained for proceeding with an offence by summary trial based on its disciplinary character.

Les modifications proposées réduisent donc l'étendue de la compétence de ces tribunaux disciplinaires qui donnent la possibilité aux accusés d'opter pour un autre type de procès si le souhaitent.

Quant aux cours martiales, on a affirmé leur caractère judiciaire. Aux termes de la loi actuelle, le président d'une cour martiale peut ne pas posséder une formation juridique. Le comité de cour martiale fait des conclusions et impose des peines. Dorénavant, ce comité sera présidé par un juge et ce sera le juge et non pas les membres du comité des cours martiales qui déterminera la sentence.

J'aimerais souligner que la loi ne donne pas beaucoup de précisions à l'heure actuelle.

Si ce n'est le fait que les membres du comité des cours martiales portent un uniforme et qu'ils ne sont pas 12 comme l'prévoit la Charte, il n'y a pas grand-chose qui les distingue des tribunaux civils. L'institution a déjà accepté le rôle confié au juge et le projet de loi le confirmera. La théorie et la pratique coïncident.

J'ai fait remarquer que deux comités des cours martiales comptaient des membres. L'une est la cour martiale générale, celle qui peut accorder les peines les plus sévères. Elle peut au besoin imposer la détention à perpétuité et elle peut juger les officiers supérieurs. Il y a ensuite la cour martiale disciplinaire qui ne peut imposer qu'une période de détention d'un à deux ans au plus. À l'heure actuelle, seuls des officiers peuvent siéger en tant que membres des comités des cours martiales. Or, les officiers à eux seuls ne représentent pas la chaîne de commandement de laquelle relève la discipline. En vertu de ces modifications, de sous-officiers pourront être nommés membres.

C'est la technologie qui permet ce genre de système. Personne n'est spécifiquement choisi. Le système en place à l'heure actuelle résulte d'un jugement en appel qui n'a pas été renversé depuis.

La Loi sur la défense nationale prévoit actuellement des peines très sévères. Ainsi, un sous-officier qui est condamné à une période d'emprisonnement se voit automatiquement rétrogradé. Chaque fois qu'un tribunal veut imposer une peine d'incarcération, il doit aussi rétrograder l'accusé. Même si la période d'incarcération imposée n'était que d'un jour, l'accusé perdrait son grade. On imagine facilement quelles sont les conséquences d'être reconnu coupable une deuxième fois dans une période de dix ans pour avoir conduit une voiture alors que le taux d'alcool dans son sang est supérieur à ,08 alors qu'il n'avait pas songé à obtenir de pardon la première fois. Le système actuel est très rigide. Les modifications qui sont proposées visent accorder une plus grande marge de manœuvre au tribunal.

Nous avons supprimé la prescription de trois ans relative aux cours martiales. Il s'agit de tribunaux criminels spécialisés et nous n'avons trouvé aucune raison de conserver cette prescription. Le groupe Dickson a d'ailleurs recommandé de la supprimer. Une prescription d'un an est conservée dans le cas des infractions de nature disciplinaire qui feront l'objet d'un procès sommaire.

Detention, not imprisonment, currently under the National Defence Act can be awarded up to two years. If you can play through the thinking that we have given you about paid as a private, treated as a private, you should not be in detention for more than 90 days. Therefore, this bill will reduce that down to 90 days from two years.

Those are all the things I wanted to tell you about the way the tribunal functions except for one very important matter, and that is jurisdiction over sexual assaults. The current bill will give the Canadian Forces jurisdiction over sexual assaults committed in Canada. The current situation is that while under the Code of Service Discipline courts martial have jurisdiction over the vast majority of sexual-related offences like sexual exploitation and have jurisdiction over sexual assault outside Canada, they do not have jurisdiction inside Canada.

There have been a number of feature editorials about the way in which sexual assaults have been investigated. I would suggest to the members that if the institution is not in a position to move with dispatch to protect individuals who are assaulted within the community under the Code of Service Discipline and who must turn to the outside, then it is not in a position to remedy the things that go on in a unit and that may undermine the unit morale and the way it functions. This provides the remedy to act in a number of situations that does not exist today.

The last point I wish to bring to your intention has to do with the investigation and charging process. It is quite important that you consider the investigation and charging process. Arthur Martin, in his work on screening, commented about the pre-trial area of criminal law where all the value judgements are made and where it is so possible for things to go wrong. In this area, we have looked for a way to maintain the valuable input of the chain of command, which is a key stakeholder in the discipline of the Canadian Forces and ultimately responsible for its discipline, keeping in mind that the Canadian Forces will carry out government directions. We have tried to keep them in but at the same time meet the kind of concerns that ask, do they need to have so much power? Do they have to find themselves in places where there are obvious conflicts of interest? We are trying to tailor a system that will respond to that. The first thing that our amendments with respect to investigation and charging try to do is come up with a system that maintains the integrity of that process when it is looked at from the outside.

Under the current law, a commanding officer can dismiss a charge. Someone lays a charge. It comes to the commanding officer for a decision to proceed or not. The commanding officer can dismiss the charge. The effect of the dismissal is that it can never be heard again, either by a civil or military court. Some people argue that that interpretation is not absolutely right, but presuming that is the majority interpretation, and it is, is that a good thing? No one else in this country can do that, so this is being removed. They do retain the decision to proceed or not proceed with the charge. If subsequently the decision is that perhaps that was not the best decision, it is still open for them to

La Loi sur la défense nationale actuelle permet d'imposer une peine de détention et non pas une peine d'emprisonnement d'au plus deux ans. Compte tenu des conséquences d'une peine de détention au plan de la rémunération, la peine imposée ne devrait pas être supérieure à 90 jours. La peine maximale qui pourra donc être désormais imposée est de 90 jours au lieu de deux ans.

Voilà tout ce que j'avais à vous dire au sujet du fonctionnement du tribunal. Reste la question très importante des agressions sexuelles. Le projet de loi donne compétence aux Forces armées canadiennes en ce qui touche les agressions sexuelles commises au Canada. En vertu du Code disciplinaire militaire actuel, les cours martiales ont compétence pour intenter des procès à l'égard de la majorité des infractions à caractère sexuel comme l'exploitation sexuelle et les agressions sexuelles commises à l'extérieur du Canada, mais elles n'ont pas compétence sur les infractions commises au Canada.

La façon dont les forces armées font enquête sur les agressions sexuelles a fait couler beaucoup d'encre. Si les forces armées ne sont pas en mesure de recourir au Code de discipline militaire pour protéger ceux qui font l'objet d'agression sexuelle et qu'elles doivent confier ces cas à des tribunaux de l'extérieur, quel recours auront-elles contre ceux qui minent le moral de l'unité ainsi que son fonctionnement. Le projet de loi donne aux forces armées les moyens d'intervention voulu.

En dernier lieu, j'aimerais attirer votre attention sur le processus d'enquête et sur l'établissement des chefs d'accusation. Il est très important que vous vous penchiez sur ces questions. M. Arthur Martin, dans son étude sur l'évaluation, a fait valoir que c'est à l'étape de la pré-enquête que les jugements de valeur sont portés en droit criminel et que de véritables difficultés sont susceptibles de se poser. Dans ce domaine, nous avons cherché des moyens de permettre à la chaîne de commandement des forces canadiennes de continuer à jouer un rôle important dans le domaine de la discipline sans oublier le fait qu'elle se conformera aux directives du gouvernement à cet égard. Nous avons cependant voulu tenir compte des préoccupations qui ont été exprimées quant à l'étendue des pouvoirs qui doit être confié à la chaîne de commandement ainsi que la possibilité que les officiers se trouvent en situation de conflit d'intérêts. Nous avons voulu tenir compte de ces préoccupations. Les modifications que nous proposons à la loi visent, en ce qui touche les enquêtes et l'établissement des chefs d'accusation, à établir un système qui assure l'intégrité du processus pour qu'il soit impossible de le contester de l'extérieur.

La loi prévoit actuellement qu'un commandant puisse rendre une ordonnance de non-lieu. Supposons que quelqu'un porte une accusation; il revient au commandant de décider s'il engage ou non des poursuites. Il peut même rendre une ordonnance de non-lieu. S'il y a rejet de l'accusation par le commandant, l'accusation ne peut plus être portée à nouveau, ni devant un tribunal civil ni devant un tribunal militaire. D'aucuns prétendent que ce n'est pas ainsi qu'il faut interpréter la loi, mais si l'on présume que c'est ainsi que l'interprètent la majorité des gens, il faut se demander si c'est de bon aloi? Comme c'est une façon de faire que l'on ne retrouve nulle part ailleurs au Canada, nous

proceed. This is left as a matter of administration. There is nothing in the regulations at this stage touching on this.

The important part is that we have required our unit charging authorities to report what we call serious and sensitive offences. I will give you some examples of what "serious" or "sensitive" would be. A Criminal Code offence is a serious offence. An offence involving a commanding officer is a sensitive offence. Those kinds of offences must be reported to our National Investigative Service.

That service was established as a result of the Dickson advisory group on military justice and military police investigative services. It is separate from the chain of command. It responds to our VCDS above the operational commanders that we have out in the field. Its resourcing is independent. The individuals who are in the NIS have the independent power to investigate and to lay charges.

We hope the result of this is that when a charging decision must be taken in a serious or sensitive case it is made by someone who is independent and is made out in the open. Once that charging decision is made, it goes back to the commanding officer, who then makes a decision on whether to proceed. That is the way the bill would cause it to work.

Under the bill, if the decision is made not to proceed, it is not a final decision; it is not like a dismissal.

There is one other important fact. If the person who laid the charge looks at that decision and decides that, although they do not like that decision, they can understand and they will let it go, then that is fine. If the person who laid the charge looks at that and says that they just cannot agree with the decision, the military policeman has the ability to cause the charge to be referred up to the Director of Military Prosecutions, where an independent officer will make the decision on whether to proceed and on what the charges should be.

That is our way of trying to permit command authorities to maintain a role and, at the same time, to make sure decisions are vetted, open and transparent.

I wanted to make those points clear to you about the charging process. We hope that the charging process becomes highly visible and, in serious cases, balanced with a number of checks and balances to ensure that anyone who might have an interest in a serious case does not make the first decision about whether it proceeds. Second, in serious cases, the NIS would be called in anyway. If there is a disagreement on the disposal of that charge, then it goes to the Director of Military Prosecutions who is independent and who has the last say on how it proceeds.

proposons de retirer cette disposition. Les commandants gardent toutefois le pouvoir d'engager ou non des poursuites, malgré le fait que l'on conclut ultérieurement que la décision prise n'était pas la meilleure, il est toujours loisible au commandant de rouvrir le cas. Cela devient donc une question d'administration. Or, il n'y a rien dans les règlements actuels qui le permette.

L'important, c'est que nous avons demandé aux autorités qui s'occupent des mises en accusation de rendre compte des infractions que nous considérons comme graves et de nature délicate. Laissez-moi vous donner quelques exemples: une infraction au Code criminel est une infraction grave. Une infraction impliquant un commandant est une infraction de nature délicate. Voilà le type d'infraction que nous demandons à notre Service national d'enquête de nous signaler.

Ce service a été mis sur pied suite à une recommandation du groupe consultatif Dickson sur la justice militaire et sur les services d'enquêtes de la police militaire. C'est un service distinct de la chaîne de commandement. En effet, il rend des comptes à notre vice-chef d'état-major qui chapeaute le commandement opérationnel de campagne. Le personnel de ce service est indépendant, car ceux qui y travaillent ont le pouvoir de faire des enquêtes indépendantes et de déposer des accusations.

Nous espérons que l'existence de ce service permettra à celui qui doit porter des accusations de nature grave ou délicate, de le faire de façon indépendante et transparente. Une fois la décision de porter des accusations prise, le dossier revient entre les mains du commandant qui doit décider pour sa part d'intenter ou non de poursuites. Voilà ce que prévoit le projet de loi.

Le projet de loi prévoit que si l'on décide de ne pas intenter de poursuites, il est toujours possible de revenir en arrière, contrairement à ce qui se passe dans les cas de non-lieu.

Autre caractéristique qui a également son importance: si celui qui porte une accusation décide d'accepter le non-lieu et laisse tomber ces accusations, l'affaire s'arrête là. Mais s'il décide de contester le non-lieu, la police militaire peut renvoyer l'inculpation au directeur des poursuites militaires qui nommera un officier indépendant qui devra à son tour décider s'il y a lieu ou non d'intenter des poursuites et sous quel chef d'accusation.

Nous voulons ainsi faire en sorte que ceux qui ont le commandement ont toujours un rôle à jouer, tout en nous assurant que les décisions sont prises de façon ouverte et transparente.

Je voulais m'assurer que vous compreniez bien notre politique de mise en accusation. Nous espérons que la démarche suivie sera très visible et, dans les cas graves, sera soumise à un système d'autocontrôle qui permettra d'éviter que les premiers intéressés soient ceux qui décident au départ s'il y aura ou non de poursuites. De plus, dans les cas graves, nous ferons de toute façon appel à notre Service national d'enquête. Puis, s'il y a désaccord sur un non-lieu éventuel, l'affaire est renvoyée à celui qui occupe un poste indépendant, soit le directeur des poursuites militaires, qui aura le dernier mot.

That is what I wished to say about investigations. I know it is a 99-page bill. The overview is, of course, a complicated one. I have touched on the vast majority of the issues, which we thought were the most important for you to be exposed to immediately and which would provide you with some sense of the military justice system. I know you are very familiar with the Canadian justice system.

I would conclude my remarks, Madam Chairman, and we would be delighted to answer your questions and to assist you in any way that you think is appropriate.

The Chairman: Thank you, Colonel Fenske. That was an excellent overview and we are becoming more and more familiar with the Canadian justice system.

[Translation]

Senator Nolin: Can the sentence of a summary trial be appealed?

Col. Fenske: In the rules, there is a process that allows any accused dissatisfied with the verdict or the sentence to ask for a higher authority to review the case. This review is done in writing and a higher authority can change the verdict or the sentence.

Senator Nolin: Is this higher authority a judge?

Col. Fenske: No, it is a military officer. I must point out that there is also an authority under the National Defence Act in charge of changing verdicts and sentences of military tribunals, even including courts martial, and this is not a judge.

Senator Nolin: If I understand you correctly, Parliament accepts that a decision rendered by a military court can be reversed by a military officer?

Col. Fenske: Yes, that is presently the case. The changes to our legislation will seriously curtail that. Behind all this is the concept of respect for our courts of law. In the Anglo-American military tradition, the power to act in this way is maintained.

The legislation was changed to limit court martials in the utmost, but it was kept for summary trials. This power is maintained for internal disciplinary cases or a given unit.

Senator Nolin: There are two objectives at issue, military discipline and respect for order, but there is also the respect for the rights of the person who is accused. There can be a conflict between the two on occasion and it is important to maintain the coexistence of those two great principles. How then, at each one of the stages, can we protect both the foundations of the military structure and the rights of the accused?

I want to come back to your explanations on the investigation procedure and the examination of complaints. What are the rules concerning the complainant? Must the complaints be brought only by an officer of the military police force or can they be brought by just anyone?

Col. Fenske: In the units, it is only the people designated by the commander. In the case of an infantry unit, made up of three companies, you will have one person per company. The RSM, the

Voilà ce que je voulais vous expliquer au sujet des enquêtes. Je sais que le projet de loi compte une centaine de pages et que c'est une tâche ardue que d'essayer d'en faire un survol. J'ai abordé la plupart des questions que nous estimions importantes de signaler au départ et qui vous donneront une idée du système judiciaire des forces armées. Je sais que vous connaissez très bien le système judiciaire du Canada.

Madame la présidente, je m'en tiendrai à cela, et je répondrai avec plaisir à vos questions pour vous aider de mon mieux.

La présidente: Merci, colonel. Voilà qui était un excellent survol qui nous permet de nous familiariser davantage avec le système judiciaire canadien.

[Français]

Le sénateur Nolin: Peut-on en faire appel des décisions résultant de procès sommaires?

Colonel Fenske: Dans les règlements vous avez un processus par lequel l'accusé, s'il n'est pas satisfait soit du verdict ou de la sentence, peut demander qu'une autorité supérieure révise le dossier. Cette révision est faite par écrit et une autorité supérieure peut changer le verdict ou la sentence.

Le sénateur Nolin: L'autorité supérieure, est-ce un juge?

Colonel Fenske: Non, c'est un officier militaire. Je dois souligner qu'il y a une autorité, aussi sous la Loi de la défense nationale, chargée d'altérer les verdicts et les sentences des tribunaux militaires, incluant même les cours martiales, et ce n'est pas un juge.

Le sénateur Nolin: Si je comprends bien, le Parlement accepte qu'une décision rendue par un tribunal militaire peut être renversée par un officier militaire?

Colonel Fenske: Oui, c'est présentement le cas. Les modifications à notre loi vont sévèrement limiter cela. Derrière tout cela, il y a la notion de respect face aux tribunaux judiciaires. Dans la tradition militaire anglo-américaine, le pouvoir d'agir comme cela subsiste toujours.

On a modifié la loi pour limiter à l'extrême les cours martiales, mais on l'a gardée pour les procès sommaires. On a gardé ce pouvoir dans les cas de discipline interne pour une unité en jeu.

Le sénateur Nolin: Nous avons deux objectifs qui s'affrontent, la discipline militaire et le respect de l'ordre, mais nous avons aussi le respect des droits de la personne qui est accusée. Les deux peuvent entrer en conflit à l'occasion et il est important de maintenir la coexistence de ces deux grands principes. Comment, à chacune des étapes, pourrons-nous protéger et les fondements de la structure militaire et les droits de l'accusé?

Je veux revenir à vos explications sur la procédure d'enquête et sur l'examen des plaintes. Quels sont les règlements en ce qui concerne le plaignant? Les plaintes doivent-elles être déposées uniquement par un officier de la police militaire ou elles peuvent l'être par qui que ce soit?

Colonel Fenske: Dans les unités, ce sont seulement des personnes désignées par le commandant. Dans le cas d'une unité d'infanterie, qui est composée de trois compagnies, ce sera une

Regimental Sergeant Major, has the authority to file a charge. Besides that, in all other cases, the charges are brought by the military police.

Senator Nolin: I do not mean the formal charge, I am still at the preliminary complaint stage. Anyone can complain about anyone?

Col. Fenske: That is it.

Senator Nolin: Each complaint is examined under the process you've explained?

Col. Fenske: That is what the rules require.

Senator Nolin: A limited number of people can bring charges?

Col. Fenske: That's it.

Senator Nolin: When you say that the summary trials are military judicial procedures conducted mainly by commanders or their delegates, I presume the people who are doing the judging are independent and are not part of the chain of command?

Col. Fenske: They are part of the chain of command.

Senator Nolin: Not of the accused's chain of command?

Col. Fenske: We hope it will be that of the accused. That is what we try for, that is the goal.

Senator Nolin: How can a judge who is part of the chain of command that has been misled protect the fundamental rights of the person who was responsible for that misleading?

Col. Fenske: The answer to your question is to be found in our examination process and in the safeguards for this process. You can not proceed to a summary trial unless the accused has been given the choice to appear before a court martial unless it is for an offence like absence without leave or other minor offences that do not call for a punishment restricting the individual's freedom. That means that this will not happen unless you have chosen the summary trial process. Anyone has the option of a court martial if the offence is serious and if there is a summary trial the accused has chosen to appear before his unit instead of appearing before another court made up of strangers. That is the individual's choice, that's the difference.

Senator Nolin: The constitutional right to consult a lawyer still exists.

Col. Fenske: Yes.

Senator Nolin: And that lawyer is not necessarily a lawyer from the Department.

Col. Fenske: That is right. It is very simple, if you need to consult a lawyer, you're free to do so. The same thing goes for the military. The difference for the accused, in the military, if the accused chooses to do so, of course, is that there are military lawyers available and there is no charge for their services. They have some experience in the area. This service is not like legal

personne pour chaque compagnie. Le RSN, «Regimental Sergeant Major», a l'autorité de lancer les accusations. À part cela, dans tous les autres cas, ce sont les agents des polices militaires qui lancent l'accusation.

Le sénateur Nolin: Je ne veux pas parler du dépôt d'accusation formelle, je suis à l'étape préliminaire de la plainte. N'importe quelle personne peut se plaindre de n'importe qui?

Colonel Fenske: C'est cela.

Le sénateur Nolin: Chaque plainte est examinée selon le processus que vous nous avez expliqué?

Colonel Fenske: Le règlement exige cela.

Le sénateur Nolin: Un nombre restreint de personnes peuvent porter des accusations?

Colonel Fenske: C'est cela.

Le sénateur Nolin: Quand vous dites que les procès sommaires sont des procédures judiciaires militaires menées principalement par des commandants ou leurs délégués, je présume que les personnes qui jugent sont indépendantes et qu'elles ne font pas partie de la chaîne de commandements?

Colonel Fenske: Ils font partie de la chaîne de commandements.

Le sénateur Nolin: Pas de celle de l'accusé?

Colonel Fenske: On espère que ce soit celle de l'accusé. On essaie, c'est le but.

Le sénateur Nolin: Comment un juge faisant partie d'un commandement qui a été trompé peut-il protéger les droits fondamentaux de celui qui a trompé ce même commandement?

Colonel Fenske: La réponse à votre question se trouve dans notre processus d'examen et les sauvegardes de ce processus. On ne peut pas procéder à un procès sommaire sans que l'accusé ait eu le choix de comparaître en cour martiale, à moins que ce soit pour une infraction comme une absence sans permission ou autre comportements mineurs qui n'invoquent pas une peine qui affecte la liberté de l'individu. Cela veut dire que cela n'arrive pas moins que vous n'ayez choisi le processus d'un procès sommaire. Tout le monde peut faire le choix pour une cour martiale, si l'infraction est sérieuse et s'il y a un procès sommaire, l'accusé choisit de comparaître devant son unité au lieu de comparaître devant une autre cour composée d'étrangers. C'est son choix. C'est cela, la différence.

Le sénateur Nolin: Son droit constitutionnel à consulter un avocat existe.

Colonel Fenske: Oui.

Le sénateur Nolin: Et cet avocat n'est pas nécessairement un avocat du ministère?

Colonel Fenske: Exact. C'est très simple, si vous avez besoin de consulter un avocat, vous êtes libre de le faire. Pour un militaire, c'est la même chose. La différence pour l'accusé militaire, si l'accusé le choisit évidemment, c'est qu'il y a des avocats militaires qui sont disponibles et leurs services sont offerts gratuitement. Ceux-ci ont une certaine expérience dans l'

aid. It's a service offered to the accused no matter where the posting, anywhere in the world.

Senator Nolin: That is fine when the accused is in Canada, but if you're in Somalia or Bosnia...

Col. Fenske: That is how the process ensures safeguards. You can not appear before an officer for a summary trial unless it is for a minor offence. The five offences that are already in our regulations are like that. The next stage, if the offence is minor, is that you can choose between a court martial or a summary trial.

Revision is not exactly an appeal. The tradition in military organizations for the longest time has been not to appeal summary trials. You have a review by an officer who is not there and that officer must take legal advice on the matter. Everyone has the opportunity to go before a judge. The only thing our regulations require is that the accused specify a complaint. If the accused says there was not enough evidence to be found guilty of the offence, then that matter will be examined during review. If the accused says the penalty was too harsh, then that is what will be looked at during the review. The officer conducting the review is one of the officers who has the power to change a sentence or the verdict of the summary trial, only in such cases.

Senator Nolin: Are military courts subject to federal court?

Col. Fenske: Yes. We do not want a military person who was found guilty at that stage to have to go to federal court to resolve that kind of situation. That is the reason for the other stage in the process. But, at the end of the day, it is a disciplinary process. It is a process where we have kept the role of chief of command. A distinction has been made between a legal process and a disciplinary process. We took the jurisdiction of the summary trial, we enormously decreased the jurisdiction of the officer presiding and his powers of punishment to keep this, in our opinion, within the boundaries of discipline. All other offences now go to court martial. That is how we approached the problem.

[English]

Senator Grafstein: I am on page 4, proposed new section 11. I do not understand the relevance of the clause that deals with section 11 of the act. What is it doing in this bill? Is this just a clean-up bill? It does not make any sense to me. It is out of place, and it does not make any sense.

Col. Fenske: Section 11 was changed to provide for a variety of means of disposal. The current act limits the manner by which materiel can be disposed.

Senator Grafstein: It does not seem to have any place in a bill that is meant to deal with the judiciary.

Col. Fenske: It is interesting that you should raise that. The National Defence Act is intended to be an all-purpose statute.

Senator Grafstein: I understand that.

Col. Fenske: If you look at the way it is structured, the organic provisions that set up the department and the Canadian Forces are there.

domaine. Ce service n'est pas comme l'aide juridique. C'est un service offert à l'accusé où qu'il soit à travers le monde.

Le sénateur Nolin: Cela va bien quand l'accusé est au Canada, mais lorsqu'il est en Somalie ou en Bosnie...

Colonel Fenske: C'est de cette façon que le processus fait des sauvegardes. Vous ne pouvez pas comparaître devant un officier qui préside un procès sommaire à moins que l'infraction soit mineure. Les cinq infractions qui sont déjà dans nos règlements sont comme cela. La prochaine étape, si l'infraction est mineure vous pouvez choisir entre la cour martiale ou un procès sommaire.

La révision n'est pas exactement un appel. La tradition, dans les organisations militaires depuis longtemps, c'est de ne pas faire appel des procès sommaires. On a une révision par un officier qui n'était pas présent, et cet officier doit prendre un avis juridique sur la question. Tout le monde à l'opportunité de faire part devant le juge. La seule chose que notre règlement demande, c'est que l'accusé précise sa plainte. Si l'accusé dit qu'il n'y avait pas assez de preuve pour le trouver coupable de cette infraction, ce sera la question étudiée au cours de la révision. Si l'accusé dit que la peine était trop sévère, ce sera alors la question étudiée lors de la révision. L'officier qui fait la révision est un des officiers qui a les pouvoirs de changer une sentence, le verdict d'un procès sommaire seulement dans de tels cas.

Le sénateur Nolin: Est-ce que les cours militaires sont assujetties à la cour fédérale?

Colonel Fenske: Oui. On ne veut pas qu'un militaire, qui a été trouvé coupable à ce stade, doive aller à la cour fédérale pour la résolution d'une telle situation. C'est la raison de l'autre étape du processus. Mais, en bout de ligne, c'est un processus disciplinaire. C'est le processus où on a gardé le rôle de chef de commandement. On a distingué entre un processus judiciaire et un processus disciplinaire. On a pris la compétence du procès sommaire, on a réduit énormément la compétence de l'officier qui préside et ses pouvoirs de punition pour garder cela, à notre avis, dans le domaine disciplinaire. Toutes les autres infractions vont maintenant en cour martiale. C'est la manière d'approché le problème.

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: Je suis à la page 4, au nouvel article 11. Je ne vois vraiment pas ce que cela vient faire dans le projet de loi. S'agit-il d'une opération d'épuration? Je ne comprends vraiment pas, car cette disposition ne me semble pas avoir sa place dans le projet de loi.

Colonel Fenske: L'article 11 a été modifié de façon à prévoir plusieurs modes d'aliénation. En effet, la loi actuelle ne prévoit que peu de méthodes d'aliénation du matériel.

Le sénateur Grafstein: Mais pourquoi l'inclure dans un projet de loi censé traiter de poursuites judiciaires?

Colonel Fenske: Votre question est intéressante. La Loi sur la défense nationale est censée être une loi à vocation générale.

Le sénateur Grafstein: Je comprends.

Colonel Fenske: Si vous regardez la façon dont il est structuré, les liens organiques qui mettent sur pied le ministère et les Forces armées canadiennes s'y trouvent.

Senator Grafstein: I understand that the National Defence Act has a broader purview than the subject matter of our discussions here. It just seems to me that this clause is a little misplaced.

Col. Fenske: I see what your saying.

The Chairman: Are there any more odds and ends?

Col. Fenske: As I said at the beginning, senator, this bill addresses the full range of defence operations, but its primary focus is military justice. You will find, sir, that there are a number of other clauses like that. For example, with respect to our boards of inquiry, we have ensured that they have the ability to summon both civil and military witnesses. There are a number of administrative things like that.

Senator Grafstein: I am not quarrelling with anything that deals with the administration of justice within the defence establishment. This seems to be an economic matter beyond the narrow confines of what we are addressing, and it does not make any sense to me on top of that.

It says that they may determine any material that has not been declared surplus and dispose of it. It seems to me to be the reverse.

I leave that, Madam Chairman, as a question mark for you and other witnesses. If there are any other catch-alls, it would be useful for the staff to go through this bill and to give us a clause-by-clause exposé on everything that is outside our purview.

Col. Fenske: You should know, Senator Grafstein, that this is a big bill and that there are other clauses like this one, as you said.

Senator Grafstein: I am sure there are.

Senator Nolin: We do not argue with that.

The Chairman: I would like to point out that in the legislative summary there is a section called "miscellaneous" where this is most evident.

Senator Grafstein: Madam Chairman, in effect, the major thrust of this bill is to establish — within the context of the military — a judicial system, a prosecutorial system, a defence system, a judicial system, and a service oversight system. It is a very complex and quite radical departure from the existing practice in many respects.

I am saying it would be useful if we could have the miscellaneous on one corner and deal with those items separately, and deal with the judicial or quasi-judicial matters in another corner. It is a question of trying to wrap our minds around this gargantuan task that has been presented to us.

I thank both the chairman and the witness because the overview is quite important.

Col. Fenske: I would like to respond to a point that was raised. As we said in our earlier remarks, much of what seems to have attracted a lot of attention is in the military justice area, but there are other items. We would be happy to answer questions in those areas. The one you have picked is rather obscure. However, the

Le sénateur Grafstein: Je comprends que la Loi sur la défense nationale est de plus grande envergure que ce dont nous discutons aujourd'hui. C'est tout simplement que cette disposition me semble ne pas avoir sa place ici.

Colonel Fenske: Je vois.

La présidente: Y a-t-il d'autres dispositions insolites?

Colonel Fenske: Comme je l'expliquais tantôt, ce projet de loi-ci porte sur toute la gamme des opérations de défense, même s'il met l'accent sur la justice militaire. Vous constaterez, sénateur, que le projet de loi comprend aussi plusieurs autres dispositions de ce genre. Ainsi, dans le cas des commissions d'enquête, nous avons fait en sorte que ces commissions puissent désormais assigner des témoins civils et militaires. Le projet de loi comprend plusieurs dispositions de ce genre d'ordre administratif.

Le sénateur Grafstein: Je ne remets pas en question les dispositions qui traitent de l'administration de la justice dans les forces armées. Mais l'article dont je parle me semble être d'nature économique qui dépasse ce qui nous intéresse au premier chef, et je ne vois pas pourquoi il a été ajouté.

Je lis que le ministre peut livrer tout matériel qui n'a pas été déclaré excédentaire, en vue de l'aliénation. Il me semble que cela devrait être le contraire.

Madame la présidente, c'est une question que je pose au témoin et à ses collègues. Advenant qu'il y ait d'autres dispositions polyvalentes de ce genre, nos chercheuses devraient pouvoir parcourir le projet de loi et nous faire un exposé détaillé sur tout ce qui n'est pas de notre ressort.

Colonel Fenske: Sénateur, vous devriez savoir que c'est un projet de loi d'envergure et qu'il comporte effectivement d'autres dispositions de ce genre-ci.

Le sénateur Grafstein: J'en suis sûr.

Le sénateur Nolin: Cela ne fait aucun doute pour nous.

La présidente: Je vous signale que dans le résumé législatif vous trouverez une section intitulée «divers», dans laquelle cela saute aux yeux.

Le sénateur Grafstein: Madame la présidente, le but premier du projet de loi est d'établir dans les forces armées un système judiciaire, donnant lieu à des poursuites, un système permettant aux militaires de se défendre, et un système de surveillance de méthodes militaires dans les forces armées. Autrement dit, c'est très loin de ce qui existe actuellement à bien des égards.

Il serait plus facile d'avoir d'un côté les articles variés, qu'il nous pourrions étudier séparément, puis les articles portant sur des questions judiciaires ou quasi judiciaires d'un autre côté. C'est pour que nous puissions mieux saisir, d'un point de vue conceptuel, la tâche gargantuesque qui nous attend.

Je remercie la présidente et le témoin qui nous a offert ce important survol.

Colonel Fenske: Me permettez-vous de répondre à votre observation? Comme nous l'avons déjà dit, le projet de loi semble avoir attiré surtout l'attention sur les dispositions de justice militaire, mais il comporte aussi beaucoup d'autres articles. Nous répondrons avec plaisir à toute question qui porterait sur les autres

answer to it is that we were trying to produce more flexibility in how we dispose of excess materiel. When I say "materiel", we could be disposing of anything from desks all the way through to tanks.

Senator Grafstein: Since the witness is coming forward to give us an overview of the quasi-judicial system, perhaps we could deal with the other matters as a separate item. It is a lot to digest. Some of them have a life of their own that does not relate to the subject matter.

I am trying to grasp, if I can, how we got here. We got to this rather reformist legislation by a number of trails. One of them is the Charter. The second is the unfortunate experiences that we have had overseas with some of our forces. The third is the concerns that have been raised in the last few years with respect to discipline within the forces. Finally, the larger question for us is the question of the independence of the decision-making process as it relates to people's lives, on the one hand, because of the Charter, and, on the other hand, the more difficult question of parliamentary accountability.

We have been wrestling these issues in the bill concerning judges, as you know, and this bill raises some questions for me about those issues. I would like to start with the philosophy. Once the philosophy is clear, we can deal with the other issues more clearly.

I want to deal with parliamentary accountability first. In other words, the accountability of the National Defence forces to Parliament in all of its aspects. The way we have accountability now is through the minister, with the minister having tremendous powers of oversight within the quasi-judicial system in the Department of National Defence. As you pointed out previously, much of this has been cleared away or reallocated to officers within the military establishment who now receive their accountability through the appointment process.

In other words, the minister is being freed of many matters which are now being delegated to the Judge Advocate and to others. The minister is being, if you will, liberated from those responsibilities. The responsibilities do not disappear, but now Parliament gets its accountability through the appointment process. Is that a fair statement to make?

Col. Fenske: I would suggest that your argument is potentially off the mark in its assessment. If one discusses this at a higher level of detail, one begins to see that accountability relationships have been maintained.

The first thing that I would say, and I did mention this at the beginning, is that the minister qua minister remains the individual accountable to Parliament, and must appear every day that Parliament is in session, and answer for the activities that occur in the defence domain. The minister's powers under section 4 of the National Defence Act, which says that he has authority over National Defence and all matters related thereto, have not changed. The manner in which a number of functions are exercised have changed. For example, the role of the chain of

sujets. La disposition que vous avez mentionnée est plutôt obscure. Toutefois, je vous répondrai que nous essayons d'être plus souples dans la façon dont nous pouvons aliéner du matériel excédentaire. Lorsque nous disons «matériel», cela peut être un pupitre, mais aussi un char d'assaut.

Le sénateur Grafstein: Puisque le témoin est là pour nous parler du système quasi judiciaire, peut-être pourrions-nous traiter les autres sujets à part. Cela fait beaucoup de choses à digérer. Certains de ces sujets appartiennent à un monde à part et n'ont pas de rapport avec le système quasi judiciaire.

J'essaie de déterminer comment nous en sommes arrivés là. On peut aborder cette loi d'un caractère plutôt réformiste par plusieurs chemins. L'un d'entre eux est la Charte. Le second, ce sont les expériences malheureuses que nous avons faites avec nos forces armées à l'étranger. Le troisième, ce sont les problèmes de discipline que nous avons éprouvés au sein des forces armées depuis quelques années. Enfin, sur un plan élargi, nous devons discuter de l'indépendance du processus décisionnaire dans son rapport avec l'existence même des militaires, d'une part à cause de la Charte et, d'autre part, à cause de la question plus difficile encore de la responsabilité envers le Parlement.

Ce sont des problèmes dont nous avons débattus lorsque le projet de loi sur les juges était à l'étude, vous le savez, et ce projet de loi soulève à nouveau les mêmes questions. J'aimerais commencer par les principes. Une fois les principes bien établis, nous pouvons passer aux autres problèmes avec un esprit plus clair.

J'aimerais commencer par la responsabilité envers le Parlement. Autrement dit, la responsabilité des forces de la Défense nationale envers toutes les manifestations du Parlement. Actuellement, le système de responsabilisation passe par le ministre, et celui-ci à un droit de regard énorme sur les éléments quasi judiciaires du ministère de la Défense nationale. Comme vous l'avez dit plus tôt, une grande partie de cette responsabilité a été dévolue ou déléguée à des officiers de l'appareil militaire qui détiennent maintenant leur responsabilité par le biais du processus de nomination.

Autrement dit, cela libère le ministre d'un grand nombre de responsabilités qui sont maintenant déléguées au Juge-avocat et à d'autres. D'une certaine façon, le ministre est libéré de ces responsabilités. Elles ne disparaissent pas, mais maintenant, le Parlement exerce son droit de regard par l'entremise du processus de nomination. Est-ce que cette façon de voir est exacte?

Colonel Fenske: Je pense pouvoir dire que votre raisonnement pourrait être erroné. Lorsqu'on y regarde de plus près, on s'aperçoit que la relation de responsabilité continue à exister.

La première chose, et je l'ai déjà mentionné ce matin, c'est que le ministre, en sa qualité de ministre, est toujours la personne responsable devant le Parlement, et à ce titre, il doit comparaître quotidiennement lorsque le Parlement siège, et répondre des activités dans le secteur de la Défense. Aux termes de l'article 4 de la loi sur la Défense nationale, qui précise que le ministre exerce son autorité sur la défense nationale et toutes les affaires connexes, ses pouvoirs n'ont pas changé. Par contre, c'est la façon dont un certain nombre de ses fonctions sont exercées qui a

command and its responsibility to the minister, the Governor in Council and, frankly, senior members of the chain of command to Parliament through the minister, has not changed at all. What has happened is that roles have been clarified.

If I can take you to a number of spots in the bill, and I can show you that parliamentary accountability has, in fact, been increased. For example, let us consider something which we had in the area of pre-trial custody. In the area of pre-trial custody, if you look at the current National Defence Act, you will find two or three sections in which the whole pre-trial custody process is dealt with. If you can figure out everything which would happen in those three sections, then you are very perceptive indeed. Under this bill, if you look at pre-trial custody, you will see that virtually every step in that process is set out. That is because it is that important, and because of a desire for parliamentary accountability. In fact, Parliament is making those rules now. I could point you to a number of places in the bill where this is occurring.

The current legislation contains nothing on defence services to be provided to an accused. The National Defence Act contains nothing on it. Now, Parliament is declaring that there will be a function that an individual will be tasked with one sole responsibility, that is, to provide legal services to accused people who are subject to the code of service discipline.

I do not know whether I have understood your question well, sir.

Senator Grafstein: I do not think you have.

What you are saying is quite correct, that in the Department of Defence Act, in effect, Parliament is supreme. Parliament can amend the Department of Defence Act. What this act is doing is detailing a number of areas that have been generally delegated, and specifying them. Parliament is having a direct hand in specifying how the administration of justice is operating within the department. I am not quarrelling with that. Parliament has had that power all will retain it, and the five-year term and the sunset clause allow Parliament to come back and review it. I am not quarrelling with that. That is not my issue. Quite frankly, that is what we had before, and that is what we will have forever, save and except with respect to the Charter, which presents some opportunities and difficulties.

The question I have pertains to accountability, bearing in mind the more philosophic sense of "minister" with a whole range of powers. These powers are now being arrogated within the establishment, and the minister retains his accountability through the appointment process. That is what I see as the structure of this bill.

Within that process, the right to regulate, change the act, and review the regulations is retained, all of which I think is sound, helpful and positive because the system becomes much more

changé. Par exemple, le fonctionnement de la voie hiérarchique qui aboutit au ministre, au gouverneur en conseil et, il faut l'avouer, aux éléments supérieurs de la hiérarchie, et enfin à l'Assemblée parlementaire par l'entremise du ministre, cela n'a pas du tout changé. Par contre, les rôles respectifs de tous ces éléments ont été précisés.

Si je peux vous référer à certains éléments du projet de loi, vous verrez comment la responsabilité envers l'Assemblée a augmenté. Par exemple, prenons une disposition qui existait déjà dans le domaine de la détention préalable au procès. Dans ce domaine, si vous considérez la loi actuelle sur la Défense nationale, vous verrez deux ou trois articles qui traitent de la détention préalable au procès. Si vous réussissez à déterminer tout ce qui pourrait se produire dans le cadre de ces trois articles, vous êtes vraiment très perspicace. Aux termes de ce projet de loi, si vous lisez les dispositions relatives à la garde avant procès, vous verrez que virtuellement toutes les étapes du processus se sont précisées. La raison, c'est que c'est particulièrement important, et également parce qu'on souhaite insister sur la responsabilité envers l'Assemblée. En fait, dorénavant, c'est l'Assemblée qui dictera ces règles. Je pourrais vous citer plusieurs endroits dans le projet de loi où cela se produit.

La loi actuelle ne mentionne pas la possibilité d'offrir des services de défense à un accusé. Il n'y a rien dans la Loi sur la défense nationale à ce sujet. Maintenant, le Parlement déclare qu'une personne se verra attribuer une fonction, une responsabilité unique, celle d'offrir des services juridiques aux accusés assujettis au code de discipline militaire.

Je ne sais pas si j'ai bien compris votre question.

Le sénateur Grafstein: Je ne le pense pas.

Ce que vous dites est tout à fait exact, le fait qu'aux termes de la Loi sur la défense nationale la souveraineté du Parlement est absolue. Le Parlement peut modifier la loi qui régit le ministère de la Défense. Avec ce projet de loi, on précise un certain nombre de fonctions qui, jusqu'à présent, étaient très souvent déléguées. Dorénavant, le Parlement, directement, donne des détails plus précis sur l'administration de la justice au sein du ministère. Je ne conteste pas cela. Le Parlement exerce déjà ce pouvoir, il le conserve, et avec le terme de cinq ans et la clause de révision, pourra le réexaminer. Je ne conteste pas cela, ce n'est pas mon propos. En fait, c'est précisément ce qui existait déjà, et cela devrait continuer éternellement, à l'exception des questions relatives à la Charte qui posent certaines difficultés et qui offrent des possibilités.

Ma question porte sur la responsabilisation, et quand je parle de «ministre», c'est sur le plan philosophique, avec tous les pouvoirs que cela comporte. Ces pouvoirs sont maintenant redistribués au sein de l'organisation, et le ministre conserve son droit de grâce au processus de nomination. Voilà comment je comprends la structure de ce projet de loi.

À l'intérieur de ce processus, le droit de réglementer, de modifier la loi et de remanier la réglementation, tous ces droits sont conservés, ce qui me semble utile, justifié et positif, car cela

transparent. I accept this as being very positive public and parliamentary accountability in its general sense.

I am now wearing the accountability hat. Later on I will wear the judicial independence hat, because I also wish to explore that side of it. I wish to examine whether or not any powers are left to the minister to involve himself in the process that might be in the public interest, and in the interest of Parliament. That is what I am saying. On one hand we want judges to be independent, which is more complicated, and the general public does not understand this because governments and Parliament get trashed for this. On the one hand we want Parliament to, in effect, have more accountability.

Let us assume Parliament decides, through Question Period or whatever, that there has been an egregious series of errors. How does Parliament, through the minister, intervene in the process, save and respect with removal of the judges? Is there any other process?

Let me give you the other example. The other classic example in Parliament was the right of petition. In effect, the Crown could always be petitioned and the minister or the Crown could say never mind the system, here is a petition that seems to be egregious. What avenue is left to the minister to properly intervene in the process when the public — Parliament — is outraged other than to remove judges; that is to wait for their turn to be finished, or to remove them through the traditional means?

Col. Fenske: I have a much better appreciation as to where you are coming from now.

First of all, both the chief of the defence staff and the deputy minister, of course, who represent the two major arms in the defence function, work under the direction of the minister, and that has not changed. We have not changed that in any way. The vast majority of the things that we have been talking about relate to the justice function.

It is the minister who is ultimately responsible to respond in respect of all military justice functions. That is a national defence matter. The minister's ultimate responsibility has not changed. He is there. The JAG works for the minister. The prosecutor is under the general supervision of the Judge Advocate General. The prosecutor is a ministerial appointment. The prosecutor is subject, if this ever seemed to be the kind of thing that had to happen in a specific case, to a specific instruction. There are safeguards built into that.

Senator Grafstein: The minister has the power of specific instruction?

Col. Fenske: The JAG can give those instructions, and the JAG works for the minister. These things are there on the prosecution side.

Senator, I would be quite surprised if you actually wanted them there in respect of either the judges or defence counsel. The object of what we were doing with both the judges and the defence counsel is to ensure that the person who is responsible for the executive functions in the department is not responsible for these matters and, indeed, it is that very issue of separation between

rend le système beaucoup plus transparent. Je considère que c'est une manifestation très positive du système de responsabilité envers le public et envers le Parlement.

Je me fais maintenant l'avocat de la responsabilité. Tout à l'heure je portais la casquette de l'indépendance judiciaire, car c'est un aspect qui m'intéresse également. J'aimerais déterminer si le ministre conserve certains pouvoirs, suffisamment pour lui permettre de participer au processus dans l'intérêt du public et dans l'intérêt du Parlement. C'est cela qui m'intéresse. D'une part, nous voulons que les juges soient indépendants, ce qui est plus compliqué, et ce que le public en général ne comprend pas toujours, car les gouvernements et le Parlement sont souvent critiqués à ce sujet. Donc, nous voulons que le Parlement ait un droit de regard plus efficace.

Supposons que, après la période de questions, ou autre chose, le Parlement décide qu'il y a une monstrueuse série d'erreurs. Comment peut-il, par l'entremise du ministre, intervenir dans le processus, sinon en destituant les juges? Y a-t-il d'autres mécanismes?

Écoutez mon autre exemple. Il y a un autre exemple au Parlement, celui du droit de requête. En réalité, il a toujours été possible de présenter une requête à la Couronne, et celle-ci, ou le ministre, ont toujours la possibilité de dire: au diable la procédure, voilà un problème qui semble énorme. Lorsque le public, le Parlement, sont outrés, quelles sont les options du ministre sinon de destituer les juges, soit en attendant la fin de leur terme, soit en les destituant par les moyens traditionnels?

Colonel Fenske: Je comprends beaucoup mieux votre raisonnement maintenant.

Pour commencer, évidemment, le chef d'état-major de la défense et le sous-ministre, qui sont les deux principaux instruments de la fonction de défense, travaillent sous la direction du ministre, et cela n'a pas changé. C'est une chose qui n'a absolument pas changé. En fait, la grande majorité des questions dont nous discutons relèvent de la fonction justice.

En dernier ressort, c'est le ministre qui est responsable des fonctions de la justice militaire. Cela relève de la Défense nationale. La responsabilité ultime du ministre n'a pas changé. Il occupe toujours la même place. Le JAG travaille pour le ministre. Le procureur est nommé par le ministre. Si cela semble justifié dans un cas spécifique, le procureur doit suivre des instructions spécifiques. Le système comprend toute une série de sauvegardes.

Le sénateur Grafstein: Le ministre a le pouvoir de donner des instructions particulières?

Colonel Fenske: Le JAG peut donner ces instructions, et il travaille pour le ministre. Ce sont des mesures possibles du côté de la poursuite.

Sénateur, je serais très étonné que vous souhaitiez voir ces mêmes pouvoirs applicables soit aux juges, soit aux avocats de la défense. Les mesures que nous avons prises à l'égard des juges et des avocats de la défense visent à garantir que la personne chargée de ces fonctions de direction au ministère ne soit pas également chargée de ces questions. En fait, c'est cette même question entre

executive and judiciary, executive and defence, that was called into question in the *Lauzon* decision in the Court Martial Appeal Court.

In partial response to that question, senator, I would say that there are areas where you do not want the minister to have day-to-day accountability for individual decisions; they are the judiciary and the defence. I mean individual case decisions. This is very much a textured layout.

If you take military police as an example, what the department and the forces have done is to create the National Investigative Service, which is a body designed to do complicated and sensitive investigations. We have said that portion of the military policing function will not be subject to the usual people in the chain of command. We did not say that it is not subject to the chain of command. What has happened is we have taken that function out from the first level of command, the second level of command, and we have made it respond through the Canadian Forces Provost Marshall up to the vice-chief of the defence staff, who is the second in the chain of command. As a result, we have provided for room to breathe and to act in an independent fashion in order to preserve the integrity of those investigations.

The vice-chief of the defence staff and the chief of the defence staff are in the hierarchy that is responsible to Parliament. That has not changed.

I now realize that you asked a very subtle and complex question, but the answer can be found in tracing each of the various functions in terms of military justice. It is obvious that you do not want the minister to be there in some of these functions because, while you get maximum accountability, you also get maximum conflict of interest, maximum potential for people to think that there is interference. In fact you get the minister doing a whole bunch of things that our ministers do not normally do. Ministers normally preside, make policy decisions and account for the overall performance of departments.

I hope that is at least a partial answer to that question.

Senator Grafstein: It gives me some grounds to look at the legislation more specifically.

Senator Fraser: I have one simple factual question, because I am not a lawyer, and one rather more conceptual question. I understand the appeal mechanism in summary cases, but where does appeal lie in courts martial?

Col. Fenske: The prosecution or the accused appeal from court martial to the Court Martial Appeal Court, and from the Court Martial Appeal Court to the Supreme Court of Canada.

Senator Fraser: It is obviously highly desirable to do what you are doing in terms of separating the prosecutorial and defence functions in order to keep them independent of each other. Why do you have both of them reporting to the Judge Advocate

la séparation entre l'exécutif et le judiciaire, entre l'exécutif et défense, qui a été remise en cause dans l'arrêt *Lauzon* de la Cour d'appel de la cour martiale.

Pour répondre en partie à cette question, sénateur, je dirais qu'il existe des domaines dans lesquels vous ne souhaitez pas voir le ministre avoir des comptes à rendre régulièrement à l'égard de certaines décisions particulières; cela relève du pouvoir judiciaire et de défense. Je parle des décisions d'affaires particulières. L'organisation comporte plusieurs niveaux.

Prenez le cas de la police militaire par exemple. Le ministère et les forces armées ont créé une section nationale des enquêtes, c'est-à-dire un organisme chargé d'effectuer des enquêtes complexes et délicates. On a décidé que cette fonction de la police militaire ne serait pas assujettie aux règles normales de la chaîne de commandement. Toutefois, on n'a pas dit qu'elle ne serait pas assujettie à la chaîne de commandement. On l'a retirée du premier niveau de commandement, de même que du second, et on l'a amenée au niveau du Grand Prévôt jusqu'au vice-chef d'état-major de la Défense, ce dernier étant le second dans la hiérarchie militaire. Par conséquent, les enquêteurs ont suffisamment de latitude pour agir de façon indépendante et pour protéger l'intégrité de leur enquêtes.

Le vice-chef et le chef d'état-major de la défense sont parmi ceux qui rendent des comptes au Parlement. Cela n'a pas changé.

Je me rends compte maintenant que vous avez posé une question à la fois très subtile et très complexe, mais pour répondre, il faut retracer chacune des diverses fonctions de justice militaire. Il est évident qu'il n'est pas souhaitable que le ministre soit présent à certaines de ces occasions, car si la reddition de comptes est à son maximum, les possibilités de conflits d'intérêts le sont aussi, de même qu'il y a un maximum de chance que les gens croient qu'il y a ingérence. En fait, cela amènerait le ministre à faire toutes sortes de choses que les ministres ne font généralement pas. Normalement, les ministres président, prennent des décisions en matière de politique et rendent compte du rendement général des ministères.

J'espère avoir répondu au moins en partie à votre question.

Le sénateur Grafstein: Cela me donne certaines raisons d'étudier la mesure législative de façon plus détaillée.

Le sénateur Fraser: J'ai une question d'ordre pratique à poser, car je ne suis pas avocat, et une autre plus théorique. Je comprends le mécanisme d'appel applicable dans les causes en procédure sommaire, mais qu'en est-il des appels en cours de la cour martiale?

Colonel Fenske: La Couronne ou l'accusé interjette appela une décision de la cour martiale devant la Cour d'appel de la cour martiale, et de décisions de la Cour d'appel de la cour martiale devant la Cour suprême du Canada.

Le sénateur Fraser: Il est évidemment fort souhaitable de séparer, comme vous le faites, les fonctions du ministère civil de la défense afin que chacun conserve son indépendance. Pourquoi les deux relèvent-ils du juge-avocat général? Cela n'

General? In the end, this seems to undermine or to potentially undermine the degree to which the functions will remain really insulated.

Col. Fenske: That is a good question. The rationale is more by analogy. If you were to look at the JAG's new duties in the act, you would find that he superintends the administration of military justice. That means both sides, much like a provincial Attorney General or their deputy Attorney General. The worry is doing that without conflict.

In terms of the Director of Defence Counsel Services, the prevention of conflict has been achieved by ensuring that the JAG cannot give any specific directions.

Senator Fraser: You said the act was very clear. Perhaps I have not found the relevant clause. What I see in here is an instruction that he or she may give general directions, and a clause saying that general directions must be made public. I see no prohibition against instructions in specific cases. The prosecutorial side is specifically allowed to give instructions in specific cases. It is then silent on defence. Does that not still leave it open?

Col. Fenske: Read them together. On the one side, he can do both; on the other side, you say he can only do one. That means that he can only do one.

Senator Fraser: Is it limiting?

LCol. Weatherston: Yes.

Senator Fraser: He can do nothing other than the general public instruction?

Col. Fenske: That is his authorization to act in relation to the defence function; general instructions. Look at his authorization to act in respect of the prosecutor. The prosecutor is subject to both specific case instructions and general instruction. That is the theory of the draughtsmanship.

Senator Fraser: You still have a defence side for career prospects. Even if it is a ministerial appointment, the minister will act heavily on the recommendation of a defence post. Career prospects will depend upon approval by someone whose own interests will frequently be more intimately bound up with the prosecutorial side because that is the one in which he or she can get most involved. Is that right, namely, defence people?

Col. Fenske: They are two separate offices.

Senator Fraser: The JAG is not.

Col. Fenske: No; nor is the Attorney General of New Brunswick.

Senator Fraser: The Attorney General of any province does not supervise defence.

Col. Fenske: If you look down in the bowels of their organizations, you will find that policymaking is happening in respect of that function.

Senator Fraser: For defence counsel?

semble nuire, du moins de façon potentielle, au degré de séparation de ces fonctions.

Colonel Fenske: La raison peut s'en expliquer davantage au moyen d'une analogie. Vous constaterez que les nouvelles fonctions du JAG, dans la loi, la même a supervisé l'administration de la justice militaire. Cela s'applique tant au ministère civil qu'à la défense, comme c'est le cas du procureur général et du procureur général adjoint des provinces. Ce qu'il faut, c'est éviter les conflits.

En ce qui concerne le directeur du service d'avocats de la défense, le fait que le JAG ne puisse donner d'instructions spécifiques sert à prévenir les conflits.

Le sénateur Fraser: Vous avez dit que la loi était très claire. Je n'ai peut-être pas trouvé l'article en question, mais par contre, je vois ici qu'il ou elle peut donner des instructions d'ordre général, et il y a une clause qui prévoit que ces directives doivent être rendues publiques. Je ne vois pas l'interdiction de donner des directives. Du côté des procureurs, il est prévu qu'ils peuvent recevoir des instructions dans des cas particuliers. Comme il n'est pas question de la défense, est-ce que cela n'ouvre pas la possibilité?

Colonel Fenske: Lisez-les ensemble. D'un côté, il peut faire les deux choses; de l'autre, vous dites qu'il ne peut en faire qu'une seule. Cela signifie qu'il ne peut en faire qu'une seule.

Le sénateur Fraser: C'est limitatif.

Lieutenant-colonel Weatherston: Oui.

Le sénateur Fraser: Il ne peut rien faire, sinon donner des instructions d'ordre général qui sont rendues publiques?

Colonel Fenske: C'est ce que la loi l'autorise à faire en ce qui concerne la fonction de défense: des instructions d'ordre général. Considérez ce qu'il est autorisé à faire en ce qui concerne le procureur. Celui-ci peut recevoir à la fois des instructions précises dans un cas particulier ou des instructions d'ordre général. C'est la théorie dans cet énoncé.

Le sénateur Fraser: Reste encore la partie de la défense pour les perspectives de carrière. Même s'il s'agit d'une nomination ministérielle, le ministre s'inspire fortement de la recommandation de quelqu'un à la défense. Les perspectives de carrière dépendent donc de l'approbation de quelqu'un dont les intérêts sont liés de beaucoup plus près à ceux du procureur car l'intéressé a beaucoup plus de contacts avec celui-ci, c'est-à-dire quelqu'un de la défense.

Colonel Fenske: Ce sont deux offices différents.

Le sénateur Fraser: Mais pas le JAG.

Colonel Fenske: Non, et le procureur général du Nouveau-Brunswick non plus.

Le sénateur Fraser: Il n'y a pas un seul procureur général provincial qui supervise la défense.

Colonel Fenske: Si vous allez au fond des rouages de leurs organisations, vous verrez que des politiques sont adoptées en rapport avec cette fonction.

Le sénateur Fraser: Pour l'avocat de la défense?

Col. Fenske: Not the provision of it, but they provide policy supervision of that envelope. I would suggest that you start from the bottom with the individual accused and say, "That individual accused can get any lawyer that the accused wants." That individual accused has that right. If he or she wanted to get any individual lawyer, most people in this room would have to pay for that individual lawyer, because they would not meet legal aid minimums. No matter who you are, subject to the code of service discipline, you do not have to do that.

You can do it, however. You can get free counsel from the Director of Defence Counsel Services. Under this legislation that individual has only one function — namely, to direct provision of those services to accused people. That individual has people working for him who, by their oaths, by their bar society values, by the norms that come out in their bar codes and by the law, can only deal with the accused in a solicitor/client relationship. The JAG can in no way interfere with that.

Senator Fraser: I do not want to belabour this. Just give me a short answer. Why would it not have been feasible or appropriate to set the defence counsel services up independently, as was done with the investigative service, for example, which went outside the normal chain?

Col. Fenske: The investigative services is outside the normal chain of the people that it investigates and it responds to the Vice-Chief of the Defence Staff, who is a member of the chain of command, albeit at its apex.

Senator Fraser: I am not saying "that model". I am using it as an illustration.

Col. Fenske: My reading of what has been done suggests that, since the JAG cannot get into individual cases, the counsel enjoys more protection than in the case of the military police investigation services. That is one of the reasons why we have a military police complaints commission in this bill. The police can go before the commission if they have been interfered with, and the public can also appear before it.

In your dealings with counsel, if you think something has gone wrong their bar society is standing behind them — at least to answer for their conduct.

It seems like the right place to include that provision. It seems to be efficient and there seemed to be enough safeguards. It seems to be roughly equivalent to the kinds of models that we have in place today. Remember that we are talking about sending people into a wide range of conditions.

Senator Fraser: I understand that.

Senator Nolin: I have a supplementary question on the subject of defence. Can they be included with any ordinary civil lawyer?

[Translation]

Senator Nolin: Do the lawyers working at National Defence have access to the activities of the Quebec or Ontario Association of Defence Lawyers?

Col. Fenske: There's no limit today.

Colonel Fenske: Pas pour assurer la défense, mais la politique dans ce domaine est sous leur supervision. Je pense que vous devriez commencer à la base, c'est-à-dire au niveau de l'accusé. dire: «Cet accusé a droit à l'avocat de son choix, quel qu'il soit. S'il ou elle souhaite les services d'un avocat particulier, la plupart des gens dans cette pièce devront payer cet avocat, parce que ce dépasse les barèmes de l'aide juridique. Qui que vous soyez, soit réservé du Code de discipline militaire, vous n'êtes pas forcés de faire.

Toutefois, vous pouvez le faire. Vous pouvez obtenir des services d'avocat gratuits auprès du directeur du service d'avocats de la défense. Aux termes de cette loi, celui-ci n'a qu'une seule fonction, c'est-à-dire offrir ses services aux accusés. Celui-ci a des employés qui ont prêté serment, qui respectent les valeurs du barreau auquel ils appartiennent, qui respectent les normes de ce barreau et qui respectent la loi et qui, à ce titre, ne peuvent avoir avec l'accusé qu'un seul type de rapport, le rapport entre un avocat et son client. Le JAG ne peut absolument pas s'en mêler.

Le sénateur Fraser: Je ne veux pas insister trop lourdement. Donnez-moi une réponse très courte. N'aurait-il pas été souhaitable ou possible d'organiser les services de défense de façon indépendante, comme cela a été fait pour le service d'enquête, par exemple, qui est en dehors de la hiérarchie normale?

Colonel Fenske: Le service d'enquête est en dehors de la hiérarchie des gens qui font l'objet de son enquête, et il est responsable devant le chef adjoint de l'état-major de la défense, qui, lui, fait partie de la hiérarchie, mais au sommet.

Le sénateur Fraser: Je ne cite pas vraiment ce modèle; c'est seulement une illustration.

Colonel Fenske: À mon avis, puisque le JAG ne peut se mêler des cas individuels, l'avocat est mieux protégé que lorsqu'il s'agit des services d'enquête de la police militaire. C'est une des raisons pour lesquelles ce projet de loi prévoit la création d'une commission d'examen des plaintes concernant la police militaire. Si la police estime qu'il y a eu ingérence, elle peut s'adresser à la commission, et le public peut également.

Si vous pensez qu'il y a eu des irrégularités dans vos rapports avec l'avocat, son barreau peut intervenir, du moins pour répondre de son comportement.

Il me semble que cette disposition est bien à sa place. Cela semble efficace, et c'est probablement une sauvegarde suffisante. C'est plus ou moins équivalent au modèle que nous avons actuellement. Souvenez-vous qu'il s'agit d'envoyer les gens dans toutes sortes de situations.

Le sénateur Fraser: Je comprends cela.

Le sénateur Nolin: J'ai une question supplémentaire au sujet de la défense. Est-ce qu'il peut y avoir des avocats civils?

[Français]

Le sénateur Nolin: Est-ce que les avocats au service de la Défense nationale ont accès aux activités de l'Association des avocats de la défense de la province de Québec ou de l'Ontario?

Colonel Fenske: Il n'y a pas de limite aujourd'hui.

Senator Nolin: I understand the philosophy of the bill which is to maintain the principles of discipline and those of the legal system. I'm trying to see if there are limitations, because it is an important right for the accused to have access to a lawyer who won't be influenced by something else.

[English]

Senator Moore: There is not much change in the section that Senator Grafstein mentioned, namely, section 11. The phrase "or the Defence Research Board" has been taken out.

Col. Fenske: That is correct.

Senator Moore: The word "such" has been removed for the word "any" in terms of the terms the Governor General may determine. What sort of materials would be used by the Defence Research Board?

Col. Fenske: That is one of those housekeeping issues that we had not thought worthwhile to raise in light of some of the others.

The Defence Research Board is an organization outside of the department that was very much a strong player in the early 1950s and 1960s. The government wound that agency down. That agency was folded into the Department of National Defence and it no longer conducted independent scientific research. This bill is only removing legislation that was rendered unnecessary 15 to 16 years ago.

Senator Moore: How busy is the judicial system within the services in terms of summary trials and courts martial? How many of each of those would be conducted in a given year?

Col. Fenske: That is a very good question. The only answer I can give you in this regard right now is a highly qualified one. I would like to explain why that is.

We do not have current statistics over the last several years on the number of cases that occur in respect of summary trials because many of them are minor.

Senator Moore: The commanding officer can just deal with them. His decision is a trial of a sort, or a review.

Col. Fenske: That is right. The last set of numbers that we have goes back several years and it was in the thousands in respect of summary trials.

In terms of courts martial, it has varied dramatically from about 130 or 140 a year during the time that we were in Europe, down to 45 a year. The year we had the Somalia trials we were down to about 45. Counsel, judges, and all support staff for the court system were in court every day for virtually the whole year, but we only had 45 cases. The pages of transcript and the hours of hearings were, of course, inordinately high.

I want to mention one point that arises from that. That is one of the reasons we have put into the act that the JAG has the responsibility to superintend. One of the concerns that the current JAG has is to ensure that we have a very sound statistical basis upon which we can report on all military justice activity and upon

Le sénateur Nolin: Je comprends la philosophie du projet de loi qui est de maintenir les principes de discipline et du système judiciaire. J'essaie de voir s'il n'y a pas de limites parce que c'est un droit important pour un accusé d'avoir accès à un avocat qui ne sera pas influencé par autre chose.

[Traduction]

Le sénateur Moore: Il n'y a pas tellement de changements dans l'article mentionné par le sénateur Grafstein, c'est-à-dire l'article 11. On a supprimé: «Conseil de recherches pour la défense».

Colonel Fenske: C'est exact.

Le sénateur Moore: En ce qui concerne le matériel qui peut être fixé par le Gouverneur général, il est dorénavant question de: «tout matériel». De quel genre de matériel le Conseil de recherches pour la défense a-t-il besoin?

Colonel Fenske: C'est un détail d'ordre administratif qui ne nous a pas semblé aussi important que certains autres.

Le Conseil de recherches pour la défense est un organisme en dehors du ministère qui au début des années 50 et 60 a joué un rôle très important. Le gouvernement a ensuite décidé de liquider cet organisme qui a été assimilé au ministère de la Défense nationale et qui ne se livre plus aujourd'hui à des travaux de recherche scientifique indépendants. Ce projet de loi se contente de supprimer des dispositions qui sont inutiles depuis 15 ou 16 ans.

Le sénateur Moore: Est-ce que le système judiciaire des forces armées a beaucoup à faire en matière de procès sommaires et de cours martiales? Combien y en a-t-il en moyenne chaque année?

Colonel Fenske: C'est une excellente question. Toutefois, je ne peux vous répondre que sous toute réserve. Je vais vous expliquer pourquoi.

Nous ne possédons pas de statistiques à jour pour les dernières années en ce qui concerne un certain nombre de procès sommaires, parce que très souvent il s'est agi d'affaires mineures.

Le sénateur Moore: C'est le commandant qui s'en occupe. Sa décision constitue une sorte de procès, ou de révision.

Colonel Fenske: Exactement. Les statistiques les plus récentes que nous possédons remontent à plusieurs années, et il y avait plusieurs milliers de procès sommaires.

Quant aux cours martiales, cela varie beaucoup; à l'époque où nous étions en Europe, il y en avait peut-être 130 ou 140 par année, mais cela peut descendre à environ 45 par année. L'année des procès de Somalie, nous n'en avions plus que 45 environ. Les avocats, les juges et tout le personnel de soutien du système judiciaire ont passé pratiquement tous les jours au tribunal pendant une année entière, mais nous n'avons eu que 45 affaires. Évidemment, cela a donné lieu à une masse considérable de procès-verbaux et de très longues heures d'audiences.

À ce sujet, j'aimerais faire une observation; c'est une des raisons pour lesquelles nous avons prévu dans la loi que le JAG soit responsable de contrôler tout cela. Le JAG actuel tient absolument à ce que nous ayons des statistiques solides pour pouvoir rendre compte des activités dans le domaine de la justice

which we can base policy decisions. Over the next year to two years you will see, I believe, quite a change.

Senator Moore: You will be tracking all decisions, whether from a commanding officer or by way of a proper summary trial?

Col. Fenske: I think you will be able to judge that by the very first report that the JAG issues, sir.

Senator Ruck: Permit me, Madam Chairman, to go back a few years. During the early years of World War I and World War II, visible minority persons had a very difficult time enlisting. Many times they were told, "We will call you when we need you." Subsequent to the Korean War, there has been a major change. I believe it had something to do with the institution of human rights legislation. Now we see a large number of visible minority people in the military, and also many females in uniform. So there has been a major change in terms of how people view the involvement of certain other people in the military of Canada.

There is still room for improvement. From speaking to some visible minority people in the military, I understand that promotion is a problem. They are permitted to rise to the rank of Lieutenant-Colonel, but at that point the promotions stop before they reach the level of which they feel capable.

I believe this committee could assist in that area if it really is a problem, and I believe it is. I believe that the highest rank of a black person in the military is a Lieutenant-Colonel in the Royal Canadian Air Force.

The Naval Service Act came into being in 1910. The first clause with respect to recruitment was very explicit. It stated that all recruits must be members of the white race. That was not changed until World War II. A gentleman from Winnipeg by the name of Percy Haines broke down that barrier. He had to deal with a gentleman from my part of the country by the name of Macdonald. He was the premier for a number of years and he was also the naval secretary.

Mr. Haines was told that that clause was put into the act in the best interests of minority persons. Percy Haines did not agree with that point of view. He brushed it aside and he persisted. Finally, the naval secretary and other persons of high rank got together and decided to change the Naval Services Act to permit blacks to enter.

During World War II, approximately six blacks joined the Navy, so it did not cause a stampede. They did the jobs they were given to do.

You can see some of the problems that visible minority persons have had throughout the years. I am sure that this also impacted on the native community to some degree, although traditionally they had a reputation for being good fighters.

militaire et également pour pouvoir prendre des décisions sur une base solide. Je crois que vous pourrez observer un changement considérable d'ici un an ou deux.

Le sénateur Moore: Vous allez enregistrer toutes les décisions qu'elles soient prises par un commandant ou lors d'un procès sommaire dans les formes?

Colonel Fenske: Je crois que vous allez pouvoir en juger dès que vous aurez le premier rapport du JAG.

Le sénateur Ruck: Madame la présidente, permettez-moi de revenir quelques années en arrière; pendant les premières années de la Première et de la Seconde Guerre mondiale, les personnes qui appartenaient à des minorités visibles avaient beaucoup de mal à s'engager. Très souvent, on leur disait: «Nous vous appellerez quand on aura besoin de vous». Après la guerre de Corée, on a vécu des changements considérables. À mon avis, cela n'est pas sans rapport avec la législation sur les droits de la personne. Aujourd'hui, dans les effectifs militaires, il y a beaucoup de gens qui appartiennent à des minorités visibles, et également beaucoup de femmes en uniforme. La façon dont les gens voient les forces armées au Canada a donc changé considérablement.

Cela dit, la situation n'est pas encore parfaite, car d'après de nombreux gens qui appartiennent à des minorités visibles à qui j'ai eu l'occasion de parler, les promotions restent un problème. On leur permet de parvenir au grade de lieutenant-colonel, mais ils restent coincés à ce niveau-là et ne peuvent accéder à un niveau qu'ils estiment correspondre à leurs capacités.

Si c'est vraiment un problème, et je le crois volontiers, notre comité pourrait probablement faire quelque chose. Je crois que le noir le plus gradé de nos forces armées est un lieutenant-colonel dans l'aviation royale du Canada.

La Loi du service naval est entrée en vigueur en 1910. Le premier article portait sur le recrutement et était extrêmement explicite. Il prévoyait que toutes les recrues devaient être de race blanche. Cela n'a pas changé avant la Seconde Guerre mondiale. C'est un certain Percy Haines, de Winnipeg, qui a renversé cette barrière. Pour ce faire, il a dû passer par un certain Macdonald qui était de ma propre région. Pendant plusieurs années il a été premier ministre provincial, et également secrétaire à la marine.

On expliqua à M. Haines que cet article de la loi existait pour défendre les intérêts des personnes appartenant à la minorité. Percy Haines n'était pas d'accord. Il écarta cet argument et persistera. Enfin, le secrétaire à la marine et d'autres gradés se concertèrent et décidèrent de changer la loi du service naval pour permettre aux Noirs de s'engager.

Pendant la Seconde Guerre mondiale, il y eut environ six Noirs dans la marine; vous voyez que cela ne provoqua pas un mouvement de foule. Ils accomplirent très bien leur tâche.

Cela vous donne une idée des problèmes auxquels les personnes qui appartiennent à une minorité visible se sont heurtées au cours des années. Je suis certain que cela a eu un impact également sur les autochtones, bien que traditionnellement ils aient eu la réputation d'être de bons combattants.

The Chairman: Senator Ruck, I must point out to you that committees in the Senate are pretty well proscribed as to what they can do. All we can do here today is deal with the bill before us. I sympathize very strongly with what you are saying. I wish to point out to you that there is an ongoing review of the federal Employment Equity Act. That may soon come before this committee and it may well be a good time for you to bring up these particular concerns. However, since you have voiced them here today, perhaps the gentlemen before us can give us a very fast review of the situation in the military right now.

Col. Fenske: Madam Chairman, as you know, I am here to assist the committee with respect to Bill C-25. I would have to confine my remarks to saying simply that I understand that both the Department of National Defence and the Canadian Forces are committed to reflecting the faces of all Canadians in the institution and to a promotion policy based on merit. That is our commitment, as I understand it. The issue that Senator Ruck raises is, of course, a very complicated and important one, but not one that I could comment further on here today.

The Chairman: That is probably an acceptable answer because we are dealing with the bill before us.

Senator Ruck, I apologize to you.

Senator Grafstein: I will deal with the secondary issue, the independence of the judiciary within the system, which is the other side of the coin. I tend to be a little more concerned about the mechanics of how the existing operation, which is within the Department of National Defence, would work with respect to police investigations, wrongdoing and egregious conduct.

As it now stands, what it says is that the police investigatory process is outside the chain of command at the lower levels. Therefore, it pulls them over to the side. They report up to a vice chief of staff, and I guess the JAG reports to the minister directly. We have him reporting to the minister and the police reporting up to the vice chief.

Let me draw a hypothetical problem for you and tell me how this would work. Forces are in the field, there is wrongdoing at the lower levels — by the lower levels, I mean some from company and down — and the police are sent in to investigate. Before the police investigate, this matter was known or could have been known to the higher levels, and could have been known up the chain of command really as far as the chief of staff himself. If this is a problem in the field, there is an egregious conduct by the military. The theory of the press is that the military wants to hush this up. Yet it could have or should have been known at the highest levels in terms of the command structure. The police investigating this would follow the lower echelons as opposed to moving up into the senior echelons.

How would the JAG or the police deal with a matter that one could determine had gone up the chain of command and come down the chain of command and kept this at the lower levels? How would the police investigatory mechanism work in that instance? Who would oversee the senior officers, the senior chain of command?

La présidente: Sénateur Ruck, je dois vous signaler que les comités du Sénat sont tenus de circonscrire leurs sujets d'étude. Le sujet qui nous occupe aujourd'hui, c'est le projet de loi que nous avons sous les yeux. Ce que vous dites est extrêmement intéressant, mais je vous signale également qu'un examen de la loi sur l'équité en matière d'emploi est actuellement en cours. Il est très possible qu'on la renvoie à ce comité, et il sera temps alors d'aborder cette question. Toutefois, puisque vous en avez parlé aujourd'hui, ces messieurs pourraient peut-être nous donner une idée très rapide de la situation actuelle dans les forces armées.

Colonel Fenske: Madame la présidente, comme vous le savez, je suis ici pour assister le comité dans son étude du projet de loi C-25. Je dois donc me contenter de répondre que le ministère de la Défense nationale et les forces armées sont déterminés à refléter toute la diversité canadienne dans ses institutions, et également à appliquer une politique de promotion fondée sur le mérite. C'est, je crois, notre politique. Le sénateur Ruck soulève évidemment une question très importante et très complexe, mais je vois mal ce que je pourrais ajouter à ce sujet aujourd'hui.

La présidente: C'est probablement une réponse acceptable, car nous nous occupons aujourd'hui du projet de loi.

Sénateur Ruck, je vous présente mes excuses.

Le sénateur Grafstein: Je vais aborder une question connexe, celle de l'indépendance de l'appareil judiciaire à l'intérieur du système, c'est-à-dire l'autre côté de la médaille. Ce qui m'intéresse plus particulièrement, ce sont les rouages, le fonctionnement de cet appareil au sein du ministère de la Défense nationale. Je veux parler des enquêtes de police en cas d'irrégularités et de comportements répréhensibles.

À l'heure actuelle, le processus d'enquête de la police est en dehors de la hiérarchie aux niveaux inférieurs. Autrement dit, il s'est latéralisé. Ces gens-là sont responsables devant le vice-chef d'état-major, et j'imagine que le JAG est responsable directement devant le ministre. Bref, de la police au chef d'état-major et du JAG au ministre.

Je vais vous exposer une situation hypothétique et vous demander de m'expliquer comment cela fonctionnerait. Les forces sont sur le terrain, des irrégularités sont commises dans les rangs inférieurs — par les rangs inférieurs, je veux dire dans la compagnie et en dessous — et on envoie la police faire enquête. Avant que celle-ci ne puisse faire son enquête, l'affaire est connue, ou pourrait être connue, des rangs supérieurs, et aurait pu parcourir toute la hiérarchie, même jusqu'au chef d'état-major. Il y a donc un problème sur le terrain; on est en présence d'un comportement hautement répréhensible. La presse a une théorie: l'armée cherche à étouffer l'affaire. Et pourtant, les hautes sphères de la hiérarchie auraient pu ou auraient dû être prévenues. Pendant son enquête, la police descend dans la hiérarchie au lieu de monter vers les échelons supérieurs.

Comment le JAG ou la police vont-ils traiter cette affaire dont on peut dire qu'elle est remontée dans la hiérarchie, pour ensuite redescendre et rester aux échelons inférieurs? Comment le mécanisme d'enquête de la police fonctionne-t-il dans un tel cas? Qui va juger du comportement des officiers supérieurs, de la hiérarchie supérieure?

Col. Fenske: That is a hugely complicated and hypothetical question that you are asking me, senator. My first answer to you is that I do not believe we cover up.

Senator Grafstein: I am not suggesting you do. I am raising it as hypothetical. I do not mean to use a pejorative word. I mean to get at public policy.

Col. Fenske: The issue you raise goes to the very reason why I indicated to you earlier we have separated the functions. The only task of the Canadian Forces Provost Marshall and the national investigative service is to investigate a report period.

Second, we now require that our unit commanders report a serious or sensitive offence to the NIS when they first hear of it, and it is the NIS that will investigate it. The very first thing that we do when confronted with a serious situation is to take it to someone who is not inside the particular area where it is supposed to have happened.

We have now organized things so that the conflict upon which the theoretical construct is based has been institutionally resolved for the most part. You must get all the way to the vice chief of the defence staff before the Canadian Forces Provost Marshall runs into someone who has authority over her in respect of her investigative function. You would find that there is an accountability framework that is public between the vice chief of the defence staff and the Provost Marshall, and I cannot quote it verbatim to you, sir, but I suggest to you that the principal thrust of that accountability framework is she will investigate reports of offences.

Our chief military police person is now operating in a framework that is very like the chief of police of the City of Ottawa. If you are concerned about the chief of police of the City of Ottawa somehow getting involved in a cover-up, then it will be the same for our chief of military police, because the two are operating in very similar accountability frameworks. The difference being, of course, that this is with respect to serious and sensitive offences. We have left an area for members of the chain of command to work on their own. That is the minor disciplinary area. If you were to look at the jurisdiction of summary trials, you would see that this is very minor unit discipline.

The first answer is that the design is intended to ensure that that conflict is resolved at the investigation stage. The second important factor is that the responsibility to lay the charges that arise from that investigation lies with the investigator from the independent national investigation service, not with the unit. Therefore, the charge is laid by someone from the outside.

The responsibility to deal with the charge remains with the commanding officer of the accused, but the charge is a public document. There is a strong regulator in play here. I mentioned to you some time ago that when a military police person is unhappy with a decision, pursuant to a section of this bill, he or she will be able to cause that to go not to the JAG, but to the individual

Colonel Fenske: C'est une question hypothétique terriblement compliquée que vous me posez là, sénateur. Avant tout, je tiens à vous dire qu'à mon avis nous ne cherchons pas à étouffer ce genre d'affaire.

Le sénateur Grafstein: Je ne prétends pas que vous le faites. C'est une situation hypothétique. Ce n'est pas péjoratif. Ce qui m'intéresse, c'est la politique publique.

Colonel Fenske: Cette situation illustre particulièrement bien la raison pour laquelle nous avons séparé les fonctions comme vous l'avez dit tout à l'heure. La seule tâche du Grand Prévôt et des forces armées et du service national d'enquête est de faire enquête sur la base d'un rapport, point.

Deuxièmement, nous exigeons maintenant que nos commandants d'unité déclarent les délits graves ou délicats SNE dès qu'ils en entendent parler, et c'est le SNE qui se charge de l'enquête. Lorsque nous nous heurtons à une situation grave, première chose que nous faisons, c'est de la soumettre à quelqu'un qui ne travaille pas du tout dans le même secteur.

De la façon dont nous avons organisé les choses, le conflit auquel la cause théorique est basée est le plus souvent résolu à l'intérieur de l'institution. Il faut aller jusqu'au vice-chef d'état-major de la défense pour trouver quelqu'un qui ait un degré de regard sur la fonction d'enquête du Grand Prévôt. Comme vous pourrez le voir, le processus de responsabilisation entre vice-chef d'état-major de la défense et le Grand Prévôt est public. Je ne peux pas vous citer le passage textuellement, mais je peux vous dire que d'après les termes de cette responsabilité, le Grand Prévôt fait enquête lorsqu'il reçoit un rapport d'infraction.

Le principal responsable de notre police militaire travaille maintenant dans un système qui ressemble beaucoup à celui du chef de police de la Ville d'Ottawa. Si vous craignez que le chef de police de la Ville d'Ottawa ne tente d'étouffer certaines affaires, ce sera certainement la même chose pour notre chef de police militaire, car le système de responsabilisation est très comparable dans les deux cas. La différence, bien sûr, c'est qu'à dans ce cas, il s'agit d'infractions graves et délicates. Nous avons conservé une certaine marge pour que les membres de la hiérarchie puissent travailler de leur côté. Il s'agit des infractions mineures de type disciplinaire. Si vous consultez la jurisprudence des procès sommaires, vous verrez qu'il s'agit d'infractions mineures à la discipline.

La première réponse, c'est donc que le système est conçu pour résoudre les conflits à l'étape de l'enquête. Le second facteur important, c'est que la responsabilité de l'accusation fondée sur cette enquête appartient à l'enquêteur du service national d'enquête qui est indépendant, et ne se situe pas au niveau de l'unité. Par conséquent, c'est quelqu'un de l'extérieur qui porte les accusations.

La responsabilité de s'occuper de l'accusation est toujours celle du commandant de l'accusé, mais l'accusation est un document public. Il y a un organisme de contrôle très fort. Je vous disais tout à l'heure que lorsqu'un policier militaire désapprouve une décision, en vertu d'un article de ce projet de loi, il pourra contourner le JAG et présenter l'affaire à la personne do-

whose sole job is to determine whether service offences should be prosecuted.

What we have done is much the same as you would expect to see in many provinces. You have an investigator, and you have someone who is determining whether to proceed with a charge. In the City of Vancouver, for example, that person is a Crown prosecutor, or perhaps an RCMP or a local police officer. If they disagree, they bump it up. If they still disagree, they bump it up. If they still disagree, the individual who lays the charge gets to lay the charge.

Once having received the charge, the individual who must proceed with it and carry the can before a judicial tribunal can decide whether to proceed with the charge, and how to do so. It is a very delicate counterbalance put in place, but it is not dissimilar from what exists in most Canadian cities.

I would also mention that we have put a very powerful component into this whole framework. If members feel that the NIS has been interfered with, a policeman from the national investigative service can complain to the Military Police Complaints Commission. We have opened up the process on the same theory of having people with individual responsibilities abutting against each other. It is the separation of those responsibilities that guarantees the integrity of our system and the just outcomes. That integrity is being guaranteed by the separation of the investigation function from the decision to proceed, and by keeping it wide open and public.

The Chairman: Presently, under courts martial, the presiding judge and panel of officers do not give their reasons for awarding a certain sentence. Under the new system, will the military judge be required to give reasons?

Col. Fenske: I am glad you asked that. We analyzed this at length. Most people who are accustomed to doing jury trials would say the people who serve on our panels provide blue ribbon panels. They bring lots of expertise about service conditions. They want to do well. However, there are a number of things that do not work in their favour. One is that they do not sentence often. They might only sentence one or twice in a career. As well, they do not give reasons. Owing to the fact that they do not sentence often and because they operate as a panel, it is difficult to give reasons.

I believe it is those kinds of considerations that have caused us to choose the approach that we are taking. Our judges will now sentence like every other judge in this country and give reasons. That will mean that it will be better when trying to appeal their decisions, because the other fact is that it is difficult to have a sentencing appeal with the way our system works today. The Court Martial Appeal Court must deal with the most favourable interpretation available on the case to the accused instead of the

l'unique fonction est de décider s'il faut intenter des poursuites pour des infractions militaires.

Ce que nous avons fait revient à peu près à ce qui se passe dans beaucoup de provinces. Il y a un enquêteur et il y a quelqu'un qui décide si l'on doit intenter une poursuite. Dans le cas de la ville de Vancouver, par exemple, cette personne est le procureur de la Couronne ou elle peut être un agent de la GRC ou un agent de la force de police locale. S'ils ne sont pas d'accord, on renvoie la question aux autorités supérieures. Et si celles-ci ne sont toujours pas d'accord, elles renvoient la question plus haut encore. Si les gens ne sont toujours pas d'accord, la personne qui porte l'accusation peut entreprendre son action en justice.

Une fois l'accusation reçue, la personne qui doit intenter l'action et en saisir un tribunal judiciaire peut décider si l'accusation sera portée et comment l'on s'y prendra. Il s'agit d'un équilibre délicat, mais qui n'est pas sans ressembler à ce qui existe dans la plupart de nos villes canadiennes.

J'ajoute que nous avons prévu une mesure très forte dans tout ce contexte. Si les membres du Service national des enquêtes ont l'impression qu'il y a eu obstruction, un policier de ce service peut porter plainte auprès de la commission des plaintes de la police militaire. Nous avons rendu le processus moins contraignant en nous inspirant de la théorie selon laquelle il faut avoir des gens avec des responsabilités individuelles se côtoyant. C'est la séparation des ces responsabilités qui garantit l'intégrité du système et la justice des résultats. Cette intégrité se trouve garantie par la séparation de la fonction d'enquête et de la décision d'aller de l'avant, et en gardant toute la procédure très ouverte et publique.

La présidente: À l'heure actuelle, au niveau des cours martiales, le juge président et le comité d'officiers ne motivent pas leur jugement. Avec ce nouveau système, le juge militaire sera-t-il obligé de le faire?

Colonel Fenske: Je suis heureux d'entendre cette question. Nous avons analysé la chose en long et en large. La plupart de ceux qui sont habitués aux procès devant un jury vous diraient que les gens qui font partie de nos comités sont hors pairs. Ils connaissent très bien les conditions particulières au service. Ils veulent faire de leur mieux. Cependant, il y a un certain nombre de choses qui ne les avantagent pas. D'abord, ils ne rendent pas souvent de jugements. Peut-être ne le font-ils qu'une fois ou deux pendant toute leur carrière. Il y a aussi le fait qu'ils ne publient pas les motifs du jugement. Parce qu'ils ne rendent pas souvent de jugements et parce qu'ils fonctionnent en comité, il est difficile d'énoncer les motifs.

Je crois que c'est pour cela que nous avons choisi la méthode que nous vous proposons. Dorénavant, nos juges rendront un prononcé de la sentence comme tous les autres juges du pays et ils présenteront leurs motifs. Ce sera beaucoup mieux lorsque viendra le temps de porter une décision en appel, parce qu'il faut avouer qu'il est difficile de porter une sentence en appel à cause de la façon dont fonctionne le système aujourd'hui. La Cour d'appel des Cours martiales doit interpréter les choses de la façon la plus

exact reasons. Once this is changed, they will confront the reasons. We think it is much better.

The Chairman: My second point is about sexual assault. I must say all sorts of little red flags went up in my mind when you said that it will now be dealt with within the military justice system rather than as it is presently, in the civil court system.

Col. Fenske: I hope I did not say that or give that impression.

The amendment will give the military justice system concurrent jurisdiction with respect to these offences, as it currently does with respect to virtually all offences under Canadian law.

For example, if there is a sexual assault, it would still be dealt with in a manner similar to all of our offences. If you are in Base Gagetown and the military police know, the civilian police know, the prosecutor knows, and the civilian prosecutor knows, there is day-to-day consultation in respect of who should dispose of a case.

The Chairman: The comment was about the lack of jurisdiction to try sexual assault cases committed in Canada. In other words, the military is presently not trying sexual assault cases that occur in Canada. Under this bill, though, it will also try those sexual assault cases.

Col. Fenske: Under this bill, the military will gain concurrent jurisdiction to deal with those offences.

The Chairman: I predict some problems with that.

Col. Fenske: It is probably worthwhile to indicate that there is a basis for the decision to move forward and seek concurrent jurisdiction with civil authorities over sexual assault cases.

I mentioned earlier today that concurrent jurisdiction in respect of federal offences involving sexual behaviour already exists and seems to be running well. I think it is fair to say that sexual assaults undermine unit morale, and without a doubt they undermine the ability of individuals to contribute equally and to grow in the military.

The fact is that the military has no means to deal with this. You cannot underestimate how important it is for an organization to be seen to act and clarify a problem rapidly. It is with those good goals in mind that this jurisdiction is being sought.

[*Translation*]

Senator Nolin: Am I to understand that, presently, there are no archives on summary trials?

Col. Fenske: There is a kind of record. The record of the most recent summary trials over a certain period — two or three years — were not being systematically collected. The process has begun anew.

favorable pour l'accusé plutôt que de se fonder sur les mots précis. Lorsque la situation aura changé, ces motifs seront connus. Nous croyons que c'est beaucoup mieux.

La présidente: Ma deuxième question porte sur les agressions sexuelles. Je dois vous avouer que toutes sortes de petit clochettes d'alarme se sont mises à sonner dans ma tête quand vous avez dit que ce sera dorénavant le système de justice militaire qui s'occupera de ce genre d'affaire plutôt que de se remettre aux tribunaux civils comme c'est le cas actuellement.

Colonel Fenske: J'espère que je n'ai pas dit cela ou que je n'ai pas laissé cette impression.

Cet amendement donnera au système de justice militaire une compétence concurrente pour ce qui est de ces infractions, comme c'est le cas à l'heure actuelle pour à peu près toutes les infractions relevant d'une loi canadienne.

Par exemple, s'il y a agression sexuelle, on en traiterait toujours de la même façon dont on traite de toutes les autres infractions. Si vous êtes à la base de Gagetown et que la police militaire, les policiers civils, le procureur et le substitut du procureur général civil sont tous au courant, il y a consultation au jour le jour pour savoir qui devrait s'occuper du cas.

La présidente: Ce qui me préoccupe, c'est l'absence de compétence pour traiter de cas d'agressions sexuelles commis au Canada. En d'autres termes, à l'heure actuelle, les Forces armées canadiennes n'ont pas compétence pour traiter de ces agressions sexuelles commises au Canada. Par contre, en vertu du présent projet de loi, elles auront désormais compétence dans ces cas.

Colonel Fenske: En vertu du présent projet de loi, les forces armées auront compétence concurrente pour s'occuper de ces infractions.

La présidente: Je prévois quelques problèmes.

Colonel Fenske: Il serait peut-être utile d'expliquer pourquoi l'on cherche à obtenir cette compétence concurrente avec les autorités civiles en matière d'agressions sexuelles.

J'ai dit plus tôt aujourd'hui que la compétence concurrente en matière d'infractions où il est question de comportements sexuels existe déjà et semble bien fonctionner. Je crois qu'il est juste de dire que les agressions sexuelles minent le moral de l'unité ainsi que la possibilité pour chaque personne de s'épanouir au sein des forces armées et d'y contribuer de façon égale.

La réalité en est que les forces armées n'ont aucun moyen de traiter ce genre de question. On ne peut sous-estimer combien c'est important pour une organisation de démontrer qu'elle agit et qu'elle règle ses problèmes rapidement. C'est là notre objectif en cherchant à obtenir cette compétence.

[*Français*]

Le sénateur Nolin: Est-ce que je dois comprendre qu'actuellement, il n'existe pas d'archives des procès sommaires?

Colonel Fenske: Il y a une sorte d'archives. Les registres des procès sommaires plus récents pour une certaine période — deux ou trois ans — ne sont pas recueillis systématiquement. Le processus est recommandé.

Senator Nolin: Some of the amendments suggested in your bill provide for public and efficacious archiving.

Col. Fenske: The rules on that won't be in the Act. They'll be in the regulations.

Senator Nolin: My second question has to do with the choice of the members for the court martial panels. In the civilian system, the selection of jurors is an important process for the defence. Can the accused question the selection of the panel members like in the civilian system, with challenges and all that?

Col. Fenske: It's not quite like on the civilian side. First, the choice is done on a random basis with a system indicating lawful excuses, qualifications and so on. The whole system is managed by the military judge-in-chief. That means the actual choice is left up to the judges.

Second, when the members of the panel show up in court, the prosecution and the accused can challenge and there is no limit.

Also, according to our regulations and guidelines, the selection process used by the judges is open. Both the prosecution and the accused can ask to review the relevant documents.

[English]

The Chairman: Thank you very much, gentlemen. You have done an excellent job here today, and it has been a fascinating morning. I understand that there is an office consolidation of the National Defence Act, a little guide that the military has. It may be of value to the members of the committee if you could provide us with that as well.

Col. Fenske: We would be delighted to provide it to you, and I believe that we can provide an electronic copy.

Senator Nolin: I should like that.

Col. Fenske: I will check. I think we can do that.

The Chairman: Thank you very much.

The committee adjourned.

Le sénateur Nolin: Certains des amendements suggérés dans votre projet de loi assure un archivage public et efficace.

Colonel Fenske: Les règles pour cela ne seront pas dans la loi. Elles seront dans les règlements.

Le sénateur Nolin: Ma deuxième question concerne la sélection des membres des comités de la cour martiale. Dans le système civil, la sélection des jurés est un processus important pour la défense. Est-ce que l'accusé peut questionner la sélection des membres du comité comme dans le système civil, c'est-à-dire avec récusation, et cetera?

Colonel Fenske: Ce n'est pas tout à fait comme dans le système civil. Premièrement, la sélection est faite aléatoirement avec un système qui indique les excuses, les qualifications, et cetera. Tout le système est géré par le juge en chef militaire. Cela veut dire que la sélection actuelle est faite par les juges.

Deuxièmement, quand les membres de la cour se présentent en cour, la poursuite et l'accusé peuvent faire des objections, il n'y a pas de limite.

Également, suite à nos règlements et directives, le processus de sélection fait par les juges est ouvert. La poursuite et l'accusé peuvent demander de réviser les documents à ce sujet.

[Traduction]

La présidente: Merci beaucoup, messieurs. Vous avez fait de l'excellent travail ici aujourd'hui et la matinée a été fort intéressante. Je crois savoir qu'il y a une codification administrative de la Loi sur la défense nationale, un petit guide à l'intention des militaires. Il serait peut-être utile aux divers membres du comité d'en avoir chacun un exemplaire.

Colonel Fenske: Nous serons heureux de vous en faire parvenir et je crois qu'on peut même vous en faire parvenir des exemplaires électroniques.

Le sénateur Nolin: Ce serait bien.

Colonel Fenske: J'y veillerai. Je crois que nous pouvons le faire.

La présidente: Merci beaucoup.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

Bill C-25

From the Department of National Defence:

Colonel A.F. Fenske, Deputy, Department of National Defence, Canadian Forces, Legal Advisory, Advisory and Legislation; Judge Advocate General (JAG) National Defence Act Amendment Team;

Lieutenant-Colonel Alex Weatherston, Judge Advocate General (JAG), National Defence Act Amendment Team.

Projet de loi C-25

Du ministère de la Défense nationale:

Colonel A.F. Fenske, Forces armées canadiennes, conseil juridique adjoint, Consultations et lois; juge-avocat général (JAG), Équipe de modification de la Loi sur la défense nationale;

Lieutenant-colonel Alex Weatherston, juge-avocat général (JAG), Équipe de modification de la Loi sur la défense nationale.

Available from:
Public Works and Government Services Canada — Publishing
Ottawa, Ontario K1A 0S9

En vente:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

CAN
YC 24
-L32



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:

The Honourable LORNA MILNE

Tuesday, October 6, 1998

Issue No. 34

Fourth meeting on:

Bill C-37, An Act to amend the Judges Act
and to make consequential amendments to other Acts

and

Second meeting on:

Bill C-25, An Act to amend the National Defence Act
and to make consequential amendments to other Acts

APPEARING:

The Hon. Arthur Eggleton, M.P., P.C.,
Minister of National Defence

WITNESSES:

(See back cover)

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:

L'honorable LORNA MILNE

Le mardi 6 octobre 1998

Fascicule n° 34

Quatrième réunion concernant:

L'étude du projet de loi C-37, Loi modifiant la Loi
sur les juges et d'autres lois en conséquence

et

Deuxième réunion concernant:

L'étude du projet de loi C-25, Loi modifiant la Loi
sur la défense nationale et d'autres lois en conséquence

COMPARAÎT:

L'hon. Arthur Eggleton, député, c.p.,
ministre de la Défense nationale

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chairman*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Acting Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Balfour
Beaudoin
Bryden
Buchanan, P.C.
Eyton
Fraser

* Graham, P.C. (or Carstairs)
Joyal, P.C.
* Lynch-Staunton
(or Kinsella (acting))
Moore
Rompkey, P.C.

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Pépin was removed, substitution pending (*October 2, 1998*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorale Lorna Milne

Vice-président suppléant: L'honorale Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Balfour
Beaudoin
Bryden
Buchanan, c.p.
Eyton
Fraser

* Graham, c.p. (ou Carstai
Joyal, c.p.
* Lynch-Staunton
(ou Kinsella (suppléar
Moore
Rompkey, c.p.

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification à la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Pépin est enlevé, remplacé par un autre à venir (*le 2 octobre 1998*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, October 6, 1998

(38)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 257, East Block, at 12:09 p.m., the Honourable Lorna Milne, *Chair*, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Buchanan, P.C., Fraser, Joyal P.C., Milne, Moore, Nolin and Rompkey, P.C. (8).

Other senator present: The Honourable Senator Cools (1).

In attendance: Nancy Holmes, Research Officer, Research Branch, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, September 22, 1998, the committee continued its consideration of Bill C-37, An Act to amend the Judges Act and to make consequential amendments to other Acts. (*See issue No. 31, Wednesday, September 23, 1998, for full text of Order of Reference.*)

VITNESSES:

As an individual:

Professor Jamie Cameron, Osgoode Hall Law School.

Ms Barbara Thompson, Lawyer.

Professor Jamie Cameron made an opening statement and answered questions.

Ms Barbara Thompson made an opening statement and answered questions.

At 2:03 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, October 6, 1998

(39)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 257, East Block, at 3:31 p.m., the Honourable Lorna Milne, *Chair*, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Buchanan, P.C., Fraser, Joyal, P.C., Kinsella, Milne, Moore, Nolin and Rompkey, P.C. (9).

In attendance: David Goetz and Nancy Holmes, Research Officers, Research Branch, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, June 18, 1998, the committee continued its consideration of Bill C-25, An Act to amend National Defence Act and to

PROCES-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 6 octobre 1998

(38)

[*Traduction*]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 12 h 09, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Buchanan, c.p., Fraser, Joyal, c.p., Milne, Moore, Nolin et Rompkey, c.p. (8).

Autre sénateur présente: L'honorable sénateur Cools (1).

Également présente: Nancy Holmes, attachée de recherche, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 22 septembre 1998, le comité poursuit son examen du projet de loi C-37, Loi modifiant la Loi sur les juges et d'autres lois en conséquence. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi se trouve dans le fascicule n° 31 du mercredi 23 septembre 1998.*)

TÉMOINS:

À titre personnel:

Mme Jamie Cameron, professeure, Osgoode Hall Law School.

Mme Barbara Thompson, avocate.

Mme Jamie Cameron fait un exposé, puis répond aux questions.

Mme Barbara Thompson fait un exposé, puis répond aux questions.

À 14 h 03, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mardi 6 octobre 1998

(39)

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 15 h 31, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Buchanan, c.p., Fraser, Joyal, c.p., Kinsella, Milne, Moore, Nolin et Rompkey, c.p. (9).

Également présents: David Goetz et Nancy Holmes, attachés de recherche, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 18 juin 1998, le comité poursuit son examen du projet de loi C-25, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale et d'autres

make consequential amendments to other Acts. (*For full text of Order of Reference, please see Issue 33, Thursday, October 1, 1998*)

APPEARING:

Arthur C. Eggleton, M.P., P.C., Minister of National Defence.

WITNESSES:

BGen. J. Pitzul, Judge Advocate General (JAG);

LCol. Alex Weatherston, Judge Advocate General (JAG),
National Defence Act Amendment Team.

The Chair made an opening statement.

The Honourable Arthur C. Eggleton made a statement and, together with BGen J. Pitzul, answered questions.

At 4:48 p.m., LCol. Weatherston joined BGen. Pitzul at the table.

BGen. Pitzul and LCol. Weatherston answered questions.

At 5:30 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the committee

COMPARAÎT:

Arthur C. Eggleton, député, c.p., ministre de la Défense nationale.

TÉMOINS:

Le bgén J. Pitzul, juge-avocat général (JAG);

Le lcol Alex Weatherston, juge-avocat général (JAG), Équipe de modification de la Loi sur la défense nationale.

La présidente prononce un mot de bienvenue.

L'honorables Arthur C. Eggleton fait une déclaration, puis, avec l'aide du bgén J. Pitzul, répond aux questions.

À 16 h 48, le lcol Weatherston rejoint le bgén Pitzul à la table.

Le bgén Pitzul et le lcol Weatherston répondent aux questions.

À 17 h 30, le comité s'adjourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, October 6, 1998

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 12:09 p.m. to give consideration to Bill C-37, to amend the Judges Act and to make consequential amendments to other Acts.

Senator Lorna Milne (Chairman) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Ladies and gentlemen, we have before us Professor Jamie Cameron of Osgoode Hall Law School.

Professor Cameron, please proceed.

Professor Jamie Cameron, Osgoode Hall Law School: What would like to do is take a couple of minutes to put forward a point of view about an aspect of this legislation. I will then try to answer any questions you may have.

My involvement in issues pertaining to Bill C-37 has been both limited and ad hoc. It has been limited to the question of benefits for the surviving spouse; it has been ad hoc in the sense that I certainly do not come here today and put myself forward as an expert on either family law or pensions. I should say by way of confession that I am not an expert on those subjects and fields.

I am here, though, because there may be a constitutional issue about some of the provisions dealing with entitlements for the surviving spouse. What I would like to do is explain quite briefly what that issue is and then turn the floor over to questions.

Another point by way of preliminary is that I am really not concerned with the mechanics of Bill C-37. I know you have had witnesses coming before you and you have danced your way through some confusing hypotheticals. I think we are all aware that Bill C-37 creates something of a hierarchy of claims between surviving spouses, but I am not here to debate the fairness of that hierarchy. It would really be outside the purview of my expertise.

For me, the question is fairly straightforward and fairly limited: Does the federal government have any constitutional business delving into matters of family law and matrimonial property by way of a pension scheme? My concern is the definition of "surviving spouse" and some of the entitlements that flow from that definition. To elaborate a tiny bit, perhaps I could set out three propositions that I consider as fairly uncontroversial.

The first is that there is no question that the federal government has jurisdiction to establish pensions for section 96 judges. That is not really in dispute. That is the first proposition.

The second proposition is that the provinces likewise have jurisdiction but their jurisdiction is over matters relating to matrimonial property and the division of family assets. Once

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 6 octobre 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles s'est réuni aujourd'hui à 12 h 09 pour étudier le projet de loi C-37 modifiant la Loi sur les juges et d'autres lois en conséquence.

Le sénateur Lorna Milne (présidente) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Mesdames et messieurs, la professeure Jamie Cameron de la Osgoode Hall Law School est avec nous aujourd'hui.

Madame Cameron, la parole est à vous.

Mme Jamie Cameron, professeure, Osgoode Hall Law School: J'aimerais tout d'abord vous remercier de m'avoir invitée à prendre la parole ici cet après-midi. Je commencerai par vous présenter brièvement mon point de vue sur l'un des aspects de la mesure législative proposée, puis j'essaierai de répondre à vos questions.

Je dois tout d'abord vous dire que ma participation aux travaux liés au projet de loi C-37 a été restreinte aux prestations accordées aux conjoints survivants. J'ajouterais également que je ne me présente pas devant vous aujourd'hui à titre d'experte dans le domaine du droit de la famille ou des pensions. J'avoue que je suis d'ailleurs bien loin d'être une experte dans ces domaines.

La raison pour laquelle je suis ici aujourd'hui est qu'à mon avis certaines des dispositions ayant trait aux droits des conjoints survivants pourraient entraîner un litige constitutionnel. J'aimerais donc expliquer brièvement de quoi il s'agit avant de passer à vos questions.

Je souligne également que je ne m'intéresse pas du tout aux modalités d'application du projet de loi C-37. Je sais que vous avez déjà dû trouver les mots pour répondre à bon nombre de questions hypothétiques complexes de témoins qui ont déjà été entendus. Nous savons tous je crois que le projet de loi C-37 établit une certaine hiérarchie des revendications entre les conjoints survivants, mais il ne m'appartient pas de discuter de l'opportunité de cette hiérarchie. Ce point déborde les cadres de mon domaine de compétence.

En ce qui me concerne, la question est assez simple et précise. Il s'agit de déterminer si le gouvernement fédéral a le droit, en vertu de la constitution, de se mêler des questions de droit de la famille et de biens matrimoniaux en intervenant dans le domaine des pensions. Je m'intéresse tout particulièrement à la définition de l'expression «conjoint survivant» et à certains des droits qui en découlent. Pour préciser, j'aimerais avancer trois énoncés qui me semblent acceptés de tous.

Tout d'abord, il est évident qu'il est du ressort du gouvernement fédéral de fixer les pensions accordées aux juges qu'il nomme. Ce point n'est pas contesté. C'est donc ma première prémissse.

La deuxième est que les provinces ont également le même droit, mais que leur domaine de compétence se limite aux questions ayant trait aux biens matrimoniaux et au partage des

again, I do not regard that as a particularly controversial statement or proposition.

The third proposition is that pensions are matrimonial property for purposes of family law and the division of assets.

Those three propositions, each of which I regard as fairly well accepted, lead directly to the question, in my mind, anyway, whether the federal government has the jurisdiction to legislate the division of family assets through its definition of "surviving spouse" and through the entitlements that are created later in the legislation pursuant to that definition of "surviving spouse."

My doubt or my hesitation, my difficulty, with this aspect of Bill C-37 is that it takes property that ordinarily would be divided or regulated or governed by property law pursuant to provincial family law legislation and places it under federal authority. That is my concern about this legislation.

I am going to conclude by adding two brief comments or submissions. I call one of them my strong submission and the other, the second, my weak submission.

My strong submission is that the provisions of Bill C-37 that define "surviving spouse" and then create certain entitlements that flow from that are, in my mind, gratuitous and unnecessary because these issues are dealt with by provincial family law. I therefore regard the definition of "surviving spouse" as being constitutionally suspect or vulnerable.

I can be even more frank about my concern: I am really wondering whether Parliament can create a definition of a common-law spouse and then put in place what is essentially a family property law through its jurisdiction over pensions. I am just not convinced in my own mind that the jurisdiction to establish pensions for judges includes an expanded authority over the consequences of those entitlements by way of survivorship and death benefits, and so on. You will probably have questions for me on my strong submission.

My weaker submission is that even if the federal government can legislate over matrimonial property as an aspect or an incidence of its pension jurisdiction, I wonder whether Parliament should be entering the field and participating in all the various schemes we have for the division of family assets. My view is that it would be preferable for Parliament to defer these questions to provincial jurisdiction. I would regard it as a common-sense point of view — that is, if a judge lives in B.C., that judge, he or she, should be subject to British Columbia's regime for the division of family property.

Under the proposed federal scheme, for example, a common-law spouse of a judge living in Ontario would become entitled, under the proposed federal Judges Act, to certain entitlements after only one year but would have to wait three years to claim other entitlements under the provincial legislation.

successions. Cette question ne me semble pas porter à controverses non plus.

Mon troisième point est que les pensions constituent des biens matrimoniaux aux termes de la loi de la famille et du partage de successions.

Ces trois prémisses, que je considère comme généralement acceptées, mènent toutes, à mon avis du moins, à la question d savoir si le gouvernement fédéral a la compétence voulue pour légiférer sur le partage des successions par sa définition de l'expression «conjoint survivant» et par tous les droits qui sont accordés par la suite dans la mesure législative aux termes de la définition du «conjoint survivant».

Là où j'hésite et où j'ai quelques doutes en ce qui touche ce aspect particulier du projet de loi C-37 est qu'il ramène sous juridiction fédérale des biens qui devraient être répartis, régis ou réglementés en vertu de la législation sur les biens du droit de la famille au niveau provincial. C'est ce qui me préoccupe dans ce dossier.

J'aimerais conclure par deux brefs commentaires ou observations, le premier ayant plus de poids que l'autre.

Tout d'abord, je considère que les dispositions du projet de loi C-37 qui définissent le terme «conjoint survivant» et établissent ensuite certains droits qui y sont liés, sont gratuites et inutiles puisque ces questions sont déjà traitées par la législation provinciale de la famille. Je considère donc la définition du terme «conjoint survivant» comme étant peu constitutionnelle ou difficile à justifier.

Pour être franche, je me demande vraiment si le Parlement peut mettre au point une définition du terme «conjoint de fait» et instaurer par la suite ce qui se résume à une loi régissant la propriété familiale de par ses attributions en matière de pensions. Je ne suis pas du tout persuadée que la compétence permettant d'établir la pension des juges donne un pouvoir accru sur les conséquences qu'entraînent ces droits en ce qui a trait aux prestations versées aux survivants, aux prestations de décès et autres. Vous aurez probablement des questions à me poser sur cette première observation.

Ma deuxième observation, plus fragile celle-là, découle de la première. Même en présumant que le gouvernement fédéral a le droit de légiférer sur les questions de biens matrimoniaux en tant que prolongement de sa compétence en matière de pension, je me demande s'il est opportun que le Parlement s'ingère dans ce domaine et qu'il participe aux divers programmes qui existent dans le domaine du partage des biens familiaux.

Par exemple, dans le cadre du programme fédéral proposé, le conjoint de fait d'un juge vivant en Ontario aurait droit, aux termes de la nouvelle loi fédérale sur les juges, à certains avantages après seulement un an de cohabitation, alors qu'il devrait attendre trois ans pour obtenir d'autres droits qui sont

The end result is a confusing patchwork of incoherent regulations governing the status of common-law spouses.

I am not myself convinced — and here this is more opinion than constitutional opinion — that family law benefits should be governed by the happenstance of whether a person is on the federal payroll or is just an ordinary, regular citizen, earning a living through other means.

To conclude, this question of how we define surviving spouse in Bill C-37 may not seem like an issue of the greatest cosmic importance. However, as many of you are well aware, the reality is that, for many, the pension may be a couple's fundamental asset, one of the linchpins of their family property. I am concerned about overreaching on the part of the federal government. I am concerned about the degree to which the federal government, through the mechanism of pension legislation, is creeping into provincial family law. That is why I am here to talk to you today.

Senator Beaudoin: I have two concerns with Bill C-37: The first relates to provincial family law; the second relates to the proposed commission, whether it will affect the independence of the judiciary. I will restrict myself to the first concern.

There is no doubt that, under section 100 of the Constitution Act, Parliament may legislate in respect to judges' pensions. It is a direct legislative competence.

There is such a thing as provincial family law, and I agree with that. For example, in Quebec, many sections of the civil code deal with the contract of marriage, with family property, and perhaps the dividing line is hard to see.

If I understand your presentation, you are saying that the part of Bill C-37 dealing with pensions is encroaching on that part of family law that is provincial. I have not yet made up my mind on that. There may be a point there.

Constitutionally, we have a very complex situation. Marriage and divorce are under federal jurisdiction. The contract of marriage is provincial. The civil effects of marriage are provincial. As it concerns family law, the only thing that worries me is that the courts have applied the ancillary power to marriage and divorce. There is no doubt that the federal authority may legislate in respect of marriage and divorce.

You seem to be saying that, in this proposed legislation, with respect to the surviving spouse, Parliament is encroaching on provincial family law, encroaching on property and civil rights. My first inclination is to say that they are not going too far because there is a direct power under section 100. In addition, the federal authority has such a thing as ancillary power. Why do you say that there is an encroachment on provincial family law?

prévus par la loi provinciale. Il résulte donc de tout cela un ensemble disparate de règles incohérentes qui doivent régir la situation des conjoints de fait.

Je ne suis pas convaincue, et il s'agit ici davantage d'une opinion personnelle que constitutionnelle, que les prestations liées au droit de la famille devraient être régies par le fait que la personne en cause soit un employé du gouvernement fédéral ou un citoyen bien ordinaire gagnant sa vie de toute autre façon.

En conclusion, la question de la définition de l'expression «conjoint survivant» dans le texte du projet de loi C-37 peut sembler plutôt banale, mais comme bon nombre d'entre vous le savent, pour bien des couples, la pension constitue un des biens fondamentaux, l'une des principales composantes des biens familiaux. J'ai peur que le gouvernement fédéral pousse trop loin. Je me préoccupe du degré d'ingérence du gouvernement fédéral dans le droit provincial de la famille de par le mécanisme de la législation sur les pensions. C'est de ce point dont je voulais discuter avec vous aujourd'hui.

Le sénateur Beaudoin: Il y a deux points qui me préoccupent dans le dossier du projet de loi C-37. Le premier a trait au droit de la famille au niveau provincial et le deuxième à la commission proposée, à savoir si elle aura des répercussions sur l'indépendance de l'appareil judiciaire. Je m'en tiendrai toutefois au premier point.

Il ne fait aucun doute que l'article 100 de la Loi constitutionnelle donne au Parlement le pouvoir de légiférer dans le dossier de la pension des juges. Il s'agit là d'une compétence législative directe.

Il existe toutefois un droit provincial de la famille, j'en conviens. Au Québec par exemple, plusieurs articles du Code civil traitent des contrats de mariage et des biens familiaux et la ligne de démarcation n'est pas facile à tracer.

Si j'ai bien compris ce que vous nous avez dit, la partie du projet de loi C-37 qui traite des pensions empiète sur la partie du droit de la famille qui relève de la compétence provinciale. Je dois réfléchir à cette question. Il pourrait y avoir quelque chose.

Au chapitre de la Constitution, la situation est très complexe. Le mariage et le divorce relèvent de la compétence fédérale. Le contrat de mariage lui est de compétence provinciale et l'effet civil du mariage relève des provinces. En ce qui a trait au droit de la famille, la seule chose qui me préoccupe est que les tribunaux ont exercé les pouvoirs auxiliaires du mariage et du divorce. Il ne fait aucun doute que le pouvoir fédéral peut légiférer en matière de mariage et de divorce.

Vous semblez laisser entendre que dans la mesure législative proposée, le Parlement empiète sur la loi provinciale, les droits de propriété et les droits civils en ce qui a trait au «conjoint survivant». Mon premier réflexe est d'affirmer qu'il n'y a pas vraiment d'exagération puisque l'article 100 accorde un pouvoir direct. De plus, le pouvoir fédéral dispose d'un pouvoir auxiliaire. Pourquoi alors dites-vous qu'il y a empiétement sur le droit provincial de la famille?

Ms Cameron: Certainly, I agree with you as to section 100 of the Constitution Act, that it clearly grants jurisdiction to the federal government to provide for the salaries, allowances, and pensions of the judges. What I would say there, and I would say the same thing about section 91.26, "Marriage and Divorce," is that section 100 says "Pensions". It does not say "pensions and survivors benefits," as does section 94A.

Senator Beaudoin: That is right, it does not say that. Do you think it is invading a provincial field?

Ms Cameron: Yes, I do. Section 91.26 says "Marriage and Divorce"; it does not say "marriage and divorce and matrimonial property." As I understand section 91.26, it deals with various aspects of the status of the marital relationship. It addresses the status of the marital relationship — what is a marriage, how do you get divorced, what are the regulations governing divorce, what is the status of offspring of the marriage, what is the law that relates to custody and support obligations, and so on.

To my mind, section 91.26 deals with the status aspects of the marital relationship and not the matrimonial property, the division of family assets, which, in my understanding of sections 91 and 92, belongs to the provinces under 92.13.

If I could add one further comment, it is to say that you are right to raise this issue of the ancillary authority of Parliament in exercising its jurisdiction to establish pensions. When we look at Bill C-37 and its definition of "surviving spouse" and the entitlements that flow from it, we have to ask the question: Is this pension law? To use a favourite expression of constitutional law professors: Is this in pith and substance a pension law with some ancillary and incidental effects on matrimonial property? If your answer to that is "yes," then you regard it as valid federal legislation.

However, if you put the question slightly differently and come up with a different answer, then you see it as an encroachment. You have to also ask the question: Is this legislation a pension law but with aspects to it that are not necessarily incidental to the pension scheme and which, in pith and substance, are really in relation to matrimonial law and family law rather than in relation to pensions?

I have probably put that in a convoluted way. The question that needs to be confronted here is whether Parliament is entitled to add on all these dispositions and entitlements for survivors and death benefits, and so on, as an aspect of its pension jurisdiction.

Senator Beaudoin: Remember then when the federal authority legislated on the Divorce Act, they legislated also on alimony and the guardianship of children. Prior to that, it was a provincial field. The federal authority intruded in that field by its ancillary power. Could they now say that they have the power to legislate in respect of the pension, that they can go so far as saying that they legislate in respect of the surviving spouse? I do not have the answer. I think that it may be challenged one day. In all

Mme Cameron: Je suis tout à fait d'accord avec vous en ce qu'il traite à l'article 100 de la Loi constitutionnelle. Il est vrai que cet article accorde au gouvernement fédéral le pouvoir de décider des salaires, allocations et pensions des juges. Toutefois, à mon avis et je crois que cela s'applique également à l'article 91.2 «Mariage et divorce», le texte de l'article 100 parle de «pensions» et non de «pensions et prestations aux survivants», comme le fait l'article 94A.

Le sénateur Beaudoin: Vous avez raison. Le texte ne le prévoit pas. Croyez-vous qu'il s'agisse là d'un empiétement dans un champ de compétence provincial?

Mme Cameron: Oui je le crois. Le texte de l'article 91.2 précise qu'on parle de «mariage et divorce» et non de «mariage, divorce et biens matrimoniaux». Selon mon interprétation de ce paragraphe, il traite des divers aspects des liens matrimoniaux, c'est-à-dire qu'est-ce que le mariage, comment divorcer, quelle sont les règles qui régissent le divorce, quelle est la situation des enfants issus du mariage, quelle loi régit la garde des enfants et les obligations alimentaires et ainsi de suite.

À mon avis, l'article 91.26 traite de l'état des liens matrimoniaux et non des biens matrimoniaux ou du partage de biens familiaux, ce qui selon mon interprétation des articles 91 et 92 revient aux provinces en vertu de l'article 92.13.

Si je peux ajouter encore un commentaire, je dirais que vous avez raison de soulever la question du pouvoir auxiliaire du Parlement d'exercer son autorité législative dans le domaine de pensions. En ce qui a trait au projet de loi C-37 et à la définition qu'il donne de l'expression «conjoint survivant», ainsi qu'aux droits que cela confère, nous devons nous demander s'il s'agit d'une loi sur les pensions. Pour utiliser une expression chère aux professeurs de droit constitutionnel, demandons-nous s'il s'agit essentiellement d'une loi sur les pensions ayant certaine répercussions auxiliaires et accessoires sur les biens matrimoniaux? Si la réponse à cette question est oui, il s'agit alors d'une mesure législative fédérale constitutionnelle.

Toutefois, si l'on posait la question un peu différemment et que la réponse en était alors modifiée, on pourrait alors y voir un empiétement. On pourrait également se demander si cette mesure législative constitue une loi sur la pension ayant des aspects qui n'ont pas nécessairement accessoires au programme de pensions et qui ont essentiellement trait au droit de la famille et des biens matrimoniaux plutôt qu'aux pensions?

Ma réponse n'était probablement pas très claire. La question ici est celle de savoir si le Parlement a le droit d'ajouter à toutes ces dispositions et droits pour ce qui est des prestations aux survivants et des prestations de décès dans le cadre de son pouvoir législatif en matière de pension.

Le sénateur Beaudoin: Il ne faut pas oublier que lorsque le pouvoir fédéral a légiféré dans le dossier de la Loi sur le divorce, il a également légiféré sur la question de la pension alimentaire et de la garde des enfants. Ces questions relevaient auparavant de la compétence provinciale. Le pouvoir fédéral s'est ingéré dans ce domaine en se servant de son pouvoir auxiliaire. Peut-être maintenant dire qu'il a le pouvoir de légiférer en matière de pension et qu'il peut donc pousser le raisonnement jusqu'à dire

kelhood, the Supreme Court would determine that it goes too far, but I am not sure.

Senator Cools: I do not think so. I think the Supreme Court will agree.

Senator Beaudoin: The Supreme Court will agree with the bill as it is?

Senator Cools: I think so.

Senator Beaudoin: My first reaction is I think so, too, but I would like Professor Cameron's opinion. She has stated very early why there is a doubt.

Ms Cameron: I do not regard this as merely ancillary or incidental to the pension jurisdiction. I am concerned about overreaching on the part of the government. I am concerned about creeping into areas of jurisdiction that belong exclusively to the provinces. One of those areas that do belong exclusively to the provinces is matrimonial property and family law. To the extent that Parliament has entered that field here with this legislation and has done so in a way that creates adverse consequences for those who are entitled under provincial law, I think there is a constitutional problem.

Senator Nolin: We are dealing with the proposed changes to section 44 of the Judges Act, changes that relate to pensions and surviving spouses. Section 44 is not a new section; it has been here for many years. Are you aware of any decision of any tribunal supporting what you are saying, what you call your strong position?

Ms Cameron: I am not aware of any decision in relation to the Judges Act and the question of judicial pensions, but a Supreme Court of Canada decision in *Clarke v. Clarke* confirms both that pensions are matrimonial property and that matrimonial property within the jurisdiction of the provinces. That decision dealt with federal pension scheme and a claim brought under provincial matrimonial law.

Basically, the court in that case indicated that pensions are matrimonial property and therefore are subject to division according to provincial law, and that matrimonial property is a matter of provincial jurisdiction. The court was able to reconcile the federal pension provisions with the entitlements that were created under provincial family law. Therefore, there was no need to pick and choose between the federal law and the provincial law. The court was able to read the two together and, in that case, give the woman the entitlement she was seeking by way of access to pension benefits under provincial law.

Senator Nolin: What federal legislation did that case refer to?

qu'il a compétence pour décider du sort du conjoint survivant? Je ne connais pas la réponse. Je crois qu'il faudra un jour demander aux tribunaux de trancher. Il y a de fortes chances pour que la Cour suprême décide que cela va trop loin, mais je n'en suis pas certain.

Le sénateur Cools: Je ne le crois pas. Je crois plutôt que la Cour suprême sera d'accord.

Le sénateur Beaudoin: La Cour suprême serait d'accord avec le projet de loi C-37 sous sa forme actuelle?

Le sénateur Cools: A mon avis, oui.

Le sénateur Beaudoin: À première vue, je me dis également que oui, mais j'aimerais avoir l'opinion de Mme Cameron à ce sujet. Elle a défini très clairement pourquoi elle en doutait.

Mme Cameron: Je ne considère pas que cela soit simplement auxiliaire ou accessoire au pouvoir législatif en matière de pension. Je me préoccupe de l'ingérence dans les domaines de compétence exclusifs des provinces. L'un de ces domaines qui relève exclusivement des provinces est celui du droit de la famille et des biens matrimoniaux. Puisque le Parlement s'est ingéré dans ce domaine en présentant cette mesure législative et qu'il l'a fait d'une façon qui entraîne des répercussions négatives pour ceux qui ont certains droits en vertu des lois provinciales, je crois qu'il y a là un problème d'ordre constitutionnel.

Le sénateur Nolin: Nous vous remercions beaucoup d'avoir accepté de venir nous rencontrer et de répondre à nos questions que nous tentons de rendre le plus intéressantes possible. Nous traitons des modifications proposées à l'article 44 de la Loi sur les juges en ce qui a trait aux prestations de pensions et aux conjoints survivants. L'article 44 n'est pas nouveau. Il existe depuis bon nombre d'années. Y a-t-il à votre connaissance une décision d'un tribunal quel qu'il soit pour appuyer vos dires, cette forte opinion que vous prônez?

Mme Cameron: Je ne suis au courant d'aucune décision ayant trait précisément à la Loi sur les juges et à la question de la pension des juges, mais une décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Clarke c. Clarke* confirme à la fois que la pension fait partie des biens matrimoniaux et que les biens matrimoniaux relèvent de la compétence des provinces. Cette décision avait trait à un programme fédéral de pension et à une revendication déposée en vertu de la loi provinciale sur les biens matrimoniaux.

Fondamentalement, dans ce cas précis, le tribunal a statué que les pensions font partie des biens matrimoniaux et qu'à ce titre elles sont soumises aux règles de partage établies en vertu de la loi provinciale et que les biens matrimoniaux relèvent de la compétence des provinces. Le tribunal a réussi à faire cadrer les dispositions fédérales en matière de pension avec les droits qui ont été accordés en vertu des lois provinciales sur la famille. Il n'a donc pas été nécessaire de choisir entre la loi fédérale et les lois provinciales. Le tribunal a été en mesure de faire concorder les deux, et dans ce cas précis, elle a accordé à l'épouse les droits qu'elle demandait en lui donnant accès aux prestations de pension de retraite en vertu de la loi provinciale.

Le sénateur Nolin: De quelle loi fédérale s'agissait-il dans ce cas?

Ms Cameron: It was the Canadian Forces Superannuation Act. The difficulty there was that the federal statute had a prohibition against alienation of a pension — “alienation” being a common law expression for “sold.” The question was: If the wife of the gentleman who was entitled to the pension were to receive a share of that pension under provincial family law, would that be in conflict with the prohibition in the Superannuation Act against the alienation of a pension? It is complicated, but that is the gist of what was at stake in the *Clarke* case. It was 1990 Supreme Court of Canada decision.

Senator Nolin: The right of Parliament to introduce such a scheme in a federal statute was seriously questioned in *Clarke v. Clarke*.

Ms Cameron: No, actually, I do not think that would be a fair interpretation of the case. That question was on the flip side of the question we are looking at today. The question in *Clarke* was whether the provincial matrimonial property provisions could take force vis-à-vis the federal pension scheme because of this prohibition against the alienation of the pension.

Senator Nolin: The question was one of whether provincial and federal legislation could co-exist.

Ms Cameron: We are sort of looking at it from the opposite direction. The federal government’s legislation was not in issue in the *Clarke* case. It was whether the woman could be entitled under the provincial legislation, given the restriction in the federal legislation, so it is not perfectly on point with the issue here today.

I raise the case because it did confirm both that pensions are property for purposes of family law and the division of assets and that matrimonial property is within the jurisdiction of the provinces. I believe that those two aspects of the case support my concerns about this pension scheme.

Senator Nolin: Let us take an example where there is the practical application of *Clarke*. We are in court and a surviving spouse wants access to a proposed section 44 pension. Give me a scenario in which *Clarke* can be used effectively by a surviving person to have access to a pension under proposed section 44. Just to complicate this scenario a bit more, that person would not be able to have access to it because of Bill C-37. Give us a scenario in which *Clarke* can be applied.

Ms Cameron: I would use *Clarke* as authority for the proposition that the federal government does not have the jurisdiction to regulate or deal with matrimonial property. I must be candid that there is nowhere in this case that the court flat out says that, because that was not the issue in the *Clarke* case. At this stage, given that there is not a lot of jurisprudence on this precise point, although we may see some as a result of federal legislation, we have to argue by way of extrapolation.

Mme Cameron: Il s’agissait de la Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes. Le problème dans ce cas, c’est que la loi fédérale interdisait l’aliénation d’une pension, le terme «aliénation» étant l’expression utilisée par la common law pour signifier «vente». La question était de déterminer si le fait d’accorder en vertu de la loi provinciale sur la famille à l’épouse de l’employé pensionné une partie de la pension à laquelle il avait droit serait contraire aux dispositions interdisant l’aliénation d’une pension en vertu de la Loi sur la pension de retraite. C’est un peu complexe, mais c’est la question sur laquelle était fondée l’affaire *Clarke*. C’est une décision qui a été rendue par la Cour suprême du Canada en 1990.

Le sénateur Nolin: Le droit du Parlement d’introduire un programme au sein d’une mesure législative fédérale a été sérieusement remis en question dans l’affaire *Clarke c. Clarke*.

Mme Cameron: Non. En fait, je ne crois pas que cela sera une interprétation juste de cette affaire. Cette question était plutôt à l’inverse de la question à l’étude aujourd’hui. Dans l’affaire *Clarke*, il s’agissait de déterminer si les dispositions provinciales en matière de biens matrimoniaux pouvaient être appliquées dans le cadre du programme fédéral de pension en raison de cette interdiction en rapport avec l’aliénation des pensions.

Le sénateur Nolin: La question était donc de savoir si les mesures législatives fédérales et provinciales pouvaient coexister.

Mme Cameron: Nous considérons maintenant la question sous un angle tout à fait différent. La mesure législative du gouvernement fédéral n’était pas en cause dans l’affaire *Clarke*. Il s’agissait de déterminer si l’épouse avait droit aux dispositions de la loi provinciale, compte tenu de la restriction contenue dans la loi fédérale, ce n’est donc pas la même chose que nous retrouvons aujourd’hui.

J’ai soulevé ce cas parce qu’il a servi à confirmer à la fois que les pensions constituent un bien aux fins de la loi de la famille et du partage des biens matrimoniaux et que les biens matrimoniaux relèvent bien de la compétence des provinces. Je crois que ces deux aspects de cette affaire appuient les préoccupations que j’ai soulevées en rapport avec ce programme de pension.

Le sénateur Nolin: Prenons en exemple une application pratique de l’affaire *Clarke*. Nous sommes en cour et un conjoint survivant demande l’admissibilité à une pension en vertu de l’article 44. Présentez-moi un scénario pour lequel l’affaire *Clarke* pourrait servir à un conjoint survivant pour obtenir une pension en vertu de l’article 44. Pour compliquer l’affaire encore davantage, disons que cette personne n’y aurait pas droit à cause du projet de loi C-37. Présentez-nous un scénario dans lequel l’affaire *Clarke* pourrait servir.

Mme Cameron: J’aurais recours à l’affaire *Clarke* pour établir la proposition qui veut que le gouvernement fédéral n’a pas l’autorité législative pour réglementer les biens matrimoniaux. Il faut avouer que la Cour ne le dit pas précisément dans cet affaire parce que ce n’était pas là le point en litige dans l’affaire *Clarke*. À ce point-ci, puisqu’il n’y a pas beaucoup de jurisprudence sur ce point, bien que nous pouvions en établir en nous basant sur certaines lois fédérales, nous devons avoir recours à l’extrapolation.

I go back to what I said to Senator Beaudoin; I apologize for repeating myself. The issue here is whether we regard the package under Bill C-37 as pension legislation or whether it is more accurate to view the provisions dealing with the surviving spouse as an unconstitutional add-on. They are unconstitutional because they deal with matrimonial property rather than with pensions per se. I will call them the "add-ons," if you permit me, just so that we all know what we are talking about. I would make the argument that the add-ons do not necessarily have anything to do with the pension. In other words, the definition of "surviving spouse" and the statutory disposition of benefits by way of survivors' benefits and death benefits do not need to be addressed in federal legislation because it is dealt with in provincial legislation. I do not really see it as being a pension issue. It is a family law issue.

Senator Nolin: I would like to pursue that line. I will put a scenario on the table.

In my scenario, the judge is divorced from the first person. That person is not entitled to any pension. We have no argument with that. No problem arises from that construct.

Take the hypothetical of a judge separated from one person and now living for a period of time with another person. The judge uses Bill C-37 is in force, so those add-ons are there in the Judges Act. You are telling us that you could use the Supreme Court decision in *Clarke* to say to Parliament that it was not in their power to decide such a pattern, and you think that you could win.

Mme Cameron: I do not want to inflate the importance of the *Clarke* case because it is not 100 per cent on point.

Senator Nolin: It is probably the only case, which is the reason referring to it.

Mme Cameron: I would make other arguments, too. One that I have already referred to, section 100, for example, refers to pensions. It does not say anything about survivors' benefits. Section 94A makes explicit reference to survivors' benefits and disability benefits. Therefore, there is some support for what I will call my position, because I do not view myself as a partisan. I am simply giving my constitutional opinion.

Senator Nolin: You are an expert.

Mme Cameron: It is a matter of how you read section 100 against section 94A; how you read 94.26 against 94.13. It is how you characterize the legislation, which is the methodology of the constitutional law analysts. They would ask the question: Is this pension legislation or is it family law legislation?

I do not have any difficulty telling you that there would be differences of opinion among constitutional scholars. There would be differences of opinion among judges. Some might take the view that this is pension legislation through and through and that there is no interference with family law and matrimonial property under provincial law. Others would take the view that it is problematic for Parliament to extend the scope of pension

Je reviens à ce que j'ai dit au sénateur Beaudoin tout à l'heure. Je m'excuse de me répéter. La question ici est de savoir si nous considérons l'ensemble des mesures proposées par le projet de loi C-37 comme une loi sur les pensions ou s'il serait plus juste de considérer les dispositions relatives aux conjoints survivants comme un ajout inconstitutionnel. Ces dispositions sont inconstitutionnelles parce qu'elles renvoient aux biens matrimoniaux plutôt qu'aux pensions proprement dites. Si vous me le permettez, je parlerai d'"ajout" pour que ce soit plus clair pour tous. Je dirais que ces ajouts ne sont pas nécessairement liés à la pension. En d'autres termes, la définition du terme «conjoint survivant» et la disposition législative des prestations accordées aux survivants et des prestations de décès n'ont pas à être traitées par une loi fédérale parce qu'elles relèvent de la législation provinciale. Les dispositions n'ont à mon avis pas trait à la pension, mais plutôt au droit de la famille.

Le sénateur Nolin: J'aimerais poursuivre dans la même veine. Je vais donc vous proposer un scénario.

Prenons le cas d'un juge divorcé d'un premier conjoint. Ce conjoint n'a droit à aucune pension. Nous sommes tous d'accord sur ce point. Cela ne soulève aucun problème.

Prenons ensuite le cas d'un juge séparé d'un conjoint, qui vit maintenant depuis un certain temps avec une autre personne. Le juge meurt. Le projet de loi C-37 est en vigueur, donc ces ajouts ont été incorporés à la Loi sur les juges. Vous nous affirmez que vous pourriez vous baser sur la décision de la Cour suprême dans l'affaire *Clarke* pour contester le droit du Parlement d'établir de telles dispositions et vous croyez que vous pourriez gagner?

Mme Cameron: Je ne voudrais pas exagérer l'importance de l'affaire *Clarke* puisqu'elle n'est pas entièrement pertinente.

Le sénateur Nolin: C'est probablement le seul cas, et c'est pourquoi j'y réfère.

Mme Cameron: J'aurais également d'autres points à débattre. L'article 100 par exemple, dont j'ai déjà parlé, a trait aux pensions. Cet article ne touche pas du tout à la question des prestations versées aux survivants. Toutefois, l'article 94A renvoie précisément aux prestations versées aux survivants et aux prestations de décès. Il y a donc un fondement qui me permet de justifier ma position puisque je n'ai aucun lien partisan. Je ne fais que donner mon avis constitutionnel.

Le sénateur Nolin: Vous êtes une experte en la matière.

Mme Cameron: C'est une question d'interprétation de l'article 100 par rapport à l'article 94A, de l'article 94.26 par rapport à l'article 94.13. Il s'agit de déterminer comment on doit définir la mesure législative, ce qui constitue la méthodologie des analystes du droit constitutionnel. Ces derniers commencerait par se demander s'il s'agit d'une loi sur la pension ou d'une loi sur la famille.

Je n'ai aucun problème à vous dire que les experts des questions constitutionnelles ne seraient pas tous de la même opinion. Il y aurait également certainement des divergences d'opinions chez les juges. Certains pourraient croire qu'il s'agit purement d'une loi sur la pension et qu'il n'y a aucune ingérence dans le droit de la famille et les biens matrimoniaux en vertu de la loi provinciale. D'autres seraient d'avis qu'il est difficile pour le

legislation to all these dispositions and entitlements that flow through after the pension has vested and reached down to a chain of dependants and survivors.

Senator Joyal: I would like to follow up on some of the points that the expert witness has been raising in relation to family law, especially in the context of the definition of "spouse."

As you stated, and as we all realize, what the bill adds to the present state of legislation, the present Judges Act, is the definition of "surviving spouse." You have outlined very clearly the conflict between the period of time Bill C-37 proposes as a key element of the definition — which is one year of living common law — and the situation that prevails in various provinces, where the length of time varies from two to three years.

There is another conflict with the provinces, one that you have not mentioned, and that is the way spouse is defined as the other person that makes the couple a unit or a "family unit." As you well know, British Columbia adopted legislation in relation to the Pension Statute Amendment Act, which was proclaimed on June 30, 1998 that defines spouse in a way that is contrary to the definition proposed by the bill that is presently before us. I quote:

... "spouse" means, in relation to another person,

- (a) if there is no person to whom paragraph (b) or (c) applies; a person who at the relevant time was married to that other person,
- (b) a person who lived with that other person as husband and wife for the 2 year period immediately preceding the relevant time, or

So we have a two-year period there. It goes on to say:

- (c) Each person of the same gender who lived in a marriage-like relationship with that other person for the 2 year period immediately preceding the relevant time...

This definition of "spouse" intrudes into family law. As you are probably aware, in a statement made in the legislative assembly on June 18, the Quebec government announced that it intends to legislate to the same effect that has been adopted in British Columbia, so far as the definition of spouse is concerned.

In other words, in terms of existing legislation regarding judges' pensions — which can be found in the Judges Act — this bill intervenes not only in terms of property but also in terms of family law. This is another important aspect of the preoccupation that we share around this table. What are the effects of Bill C-37 on family law? Do you think that the definition of "surviving spouse" is not an even more forceful intrusion into family law than the legislation over what you call matrimonial property?

Parlement d'étendre la portée de la loi sur la pension à toutes ces dispositions et ces droits qui s'appliquent une fois la pension accordée et versée à un ensemble de personnes à charge et à survivants.

Le sénateur Joyal: J'aimerais donner suite à certains des points soulevés par notre témoin expert en rapport avec le droit de la famille, tout particulièrement en ce qui a trait à la définition du conjoint».

Comme vous l'avez souligné, et nous l'avons tous bien compris, ce que le projet de loi ajoute à la mesure législative qui constitue la Loi actuelle sur les juges, c'est la définition du conjoint survivant. Vous avez défini très clairement le conflit entre le délai prévu par le projet de loi C-37 dans le cadre de cette définition, c'est-à-dire un an de cohabitation, et la situation qui prévaut dans diverses provinces où le délai prévu varie de deux à trois ans.

Il y a une autre source de conflit avec les provinces à laquelle vous n'avez pas fait mention et c'est la définition que l'on donne du conjoint que l'on considère comme «l'autre personne» grâce à laquelle le couple devient une unité ou une «cellule familiale». Comme vous le savez, la Colombie-Britannique a adopté le 30 juin 1998 une mesure législative en rapport avec la Pension Statute Amendment Act qui définit le terme «conjoint» différemment du projet de loi actuellement à l'étude dans cette Chambre. Libellée en anglais, cette loi prévoit que:

- [...] le terme «conjoint», lié à une autre personne, signifie
 - a) s'il n'y a personne à qui les alinéas b) ou c) pourraient s'appliquer, une personne qui, au moment en cause, était mariée à cette autre personne;
 - b) une personne qui a vécu avec ladite personne une relation de type matrimoniale pendant une période de deux ans précédant immédiatement le moment en cause;

Disons que nous respectons la période de deux ans. La loi poursuit en disant:

- c) une personne du même sexe qui a vécu une relation de type matrimoniale avec ladite personne pendant une période de deux ans précédent immédiatement le moment en cause [...]

La définition du terme «conjoint» constitue une ingérence dans le droit de la famille. Comme vous le savez probablement, dans un énoncé à l'assemblée législative le 18 juin dernier, le gouvernement a annoncé qu'il comptait adopter les mêmes dispositions que la Colombie-Britannique en ce qui a trait à la définition du terme «conjoint».

Autrement dit, en ce qui a trait aux mesures législatives existantes dans le dossier de la pension des juges — que l'on retrouve dans la Loi sur les juges — le projet de loi intervient non seulement dans le domaine des biens, mais également dans celui du droit de la famille. C'est là un autre aspect important de préoccupations soulevées autour de cette table. Quelles seront les répercussions du projet de loi C-37 sur le droit de la famille? Croyez-vous que la définition du terme «conjoint survivant» ne constitue pas une intrusion plus grande encore dans le droit de la famille?

To my mind, it is as important to legislate individuals as it is to legislate the goods that belong to a family unit. First of all, let us deal with the person and then let us deal with the goods. Because Bill C-37 opens a discussion about who has the responsibility of defining the family unit or the beneficiaries of that system, it is important to define to whom the proceeds of the pension belong.

Ms Cameron: Yes, I agree with you. What I would say is that to the extent that Bill C-37 creates a definition of common-law spouse or of spouse for purposes of property entitlements as a matter of family law, then it is, to my mind anyway, an intrusion in provincial jurisdiction and an intrusion on the jurisdiction of the provinces to determine what the prerequisites and requirements and conditions should be for the division of family assets.

This is a complicated area, as all of you know. There are ten provinces, each with its own family law regime. There is divided jurisdiction between the federal government and the provinces on aspects relating to marriage, divorce, family law, et cetera. What I think would be problematic is to see a kind of a turf war between the federal government and the provinces over who gets to define what a common-law spouse is. I do not know what the explanation for this is, but I am somewhat baffled that Bill C-37 did not define "surviving spouse" in terms of whatever is the applicable provincial definition.

For example, if I am a judge sitting in B.C., then the definition of "surviving spouse" for me is whatever is on the books in B.C. By the same token, if I am judge sitting in Ontario, my spouse's rights will be determined by what Ontario common law says a common-law spouse is in Ontario. I think it is a three-year period in Ontario.

This may well have constitutional implications. I am certainly not convinced that it is a wise thing for the federal government to create its own definition of "surviving spouse," to create entitlements for judges pursuant to that definition, and then for that definition to conflict with the understanding of what common-law spouse means in various provincial jurisdictions.

Another problem area is this: Residents of Ontario are governed by Ontario's family law regime, except for federal judges. Judges are equivalent to an enclave. Their obligations and entitlements are dealt with differently under Bill C-37, and so on. That thinking can be extended right through the various pension schemes that the federal government is creating and has created.

Even though it might seem like a very small issue when you first take a look at the definition of "surviving spouse" and what entitlements flow from it, it actually can grow into a fairly large and prickly issue of jurisdiction and constitutionality.

famille que ces mesures traitant de ce que vous appelez les biens matrimoniaux?

A mon avis, il est aussi important de se pencher sur les personnes que sur les biens qui appartiennent à une cellule familiale. Parlons tout d'abord de la personne et nous nous pencherons ensuite sur les biens. Puisque le projet de loi C-37 entame une discussion sur la responsabilité de définir la cellule familiale ou les ayants droit du système, il importe de préciser à qui doivent revenir les prestations de pension.

Mme Cameron: Oui, je suis d'accord avec vous. Je dirais toutefois que dans la mesure où le projet de loi C-37 propose une définition du conjoint de fait ou du conjoint aux fins de l'admissibilité aux biens dans le cadre du droit de la famille, cela constitue, à mon avis du moins, une intrusion dans un champ de compétence provincial et une intrusion dans la compétence des provinces à préciser les exigences et les conditions qui doivent s'appliquer au partage des biens familiaux.

C'est une question complexe comme vous le savez déjà. Il y a dix provinces et chacune dispose de son propre régime de droit familial. Il y a partage de compétences entre le niveau fédéral et les provinces en ce qui touche les questions liées au mariage, au divorce, au droit de la famille et ainsi de suite. Il serait à mon avis inquiétant de voir surgir une guerre de territoire entre le gouvernement fédéral et les provinces sur la responsabilité de définir le conjoint de fait. Je ne sais pas comment cela s'est produit, mais je suis étonnée de constater que le projet de loi C-37 ne définit pas le «conjoint survivant» en se basant sur les lois provinciales existantes.

Par exemple, pour le juge de la Colombie-Britannique, la définition de «conjoint survivant» renvoie à ce que l'on retrouve dans les dispositions en vigueur dans cette province. De même, pour le juge de l'Ontario, les droits du conjoint sont définis par l'interprétation donnée par la common law de cette province de la réalité du conjoint de fait. Il s'agit, je crois, d'une période de trois ans en Ontario.

Tout cela pourrait entraîner des répercussions au niveau constitutionnel. Je ne suis pas du tout convaincue qu'il soit sage pour le gouvernement fédéral de créer sa propre définition du terme «conjoint survivant», de donner des droits aux juges en vertu de cette définition et enfin d'opposer cette définition à l'interprétation donnée par les provinces à la réalité du conjoint de fait.

Il y a un autre problème dont il faut également tenir compte. Les résidents de l'Ontario sont régis par les dispositions du droit de la famille de l'Ontario, à l'exception des juges fédéraux. Les juges font partie d'une catégorie à part. Leurs obligations et leurs droits sont traités de façon différente dans le cadre du projet de loi C-37 entre autres. On pourrait étendre le même principe à tous les programmes de pension que le gouvernement fédéral a mis à jour jusqu'à présent.

Toute cette question de la définition de l'expression «conjoint survivant» et des droits qu'elle peut conférer peut sembler plutôt secondaire de prime abord, mais elle peut devenir assez complexe au niveau de la compétence territoriale et de la constitutionnalité.

Senator Joyal: In other words, to put it very clearly, in your mind, the definition of "spouse" is a matter of family law pertaining to provincial jurisdiction?

Ms Cameron: For your purposes of dividing family property, yes. Matrimonial property being a matter of provincial jurisdiction, the provinces have the constitutional authority to define common-law spouse in terms of a period of time — be it a one-year period, a three-year period — or not recognize a common-law spouse.

The Chairman: Professor Cameron, would you have any suggestions, as it relates to clause 1 of Bill C-37, as to how "surviving spouse" should be defined in order not to be in conflict with the various provincial jurisdictions?

Ms Cameron: I was afraid I might be asked that question.

Senator Nolin: I think you already gave us the answer, which was no definition.

Ms Cameron: I would say "surviving spouse" in relation to a judge is in accordance with the applicable provincial law — some variation on the language that we see in subsection 9. Just to be clear, "surviving spouse," as defined in the Judges Act, is defined by whatever province a judge is resident in as a spouse.

I was going to say that the only judges who are truly federal and without a province of attachment are the Supreme Court of Canada judges.

Senator Nolin: There are also Federal Court judges.

Ms Cameron: I guess Federal Court as well because they are required to be resident in Ottawa.

The Chairman: In the same vein, you say that if a judge lives in B.C., he should be subject to B.C. provincial family law. Are you then saying that the federal government cannot set the parameters of pension and salary and payments for federal civil servants, no matter where they live? Is this not a requirement of employment that the federal government must have?

I understand that many similar pieces of legislation have exactly this type of provision in them. We are talking about a massive change of federal legislation if we follow your suggestion.

Ms Cameron: Exactly. That is why I think this is a far larger and more serious constitutional issue than appears at first glance when you simply restrict it to the Judges Act. In answer to your question, the strongest position I could take would be to say that it does not matter what kind of federal employee we are dealing with. Parliament does not have the jurisdiction to go beyond the pension entitlement to all the dispositions and death benefits, and so on and so forth. I think that is the preferred constitutional solution. This would have implications for the military, I suppose, the RCMP, MPs, maybe even senators.

Le sénateur Joyal: Autrement dit, si j'ai bien compris, définition du terme «conjoint» relève à votre avis du droit de famille qui est de compétence provinciale.

Mme Cameron: Aux fins du partage des biens familiaux, c'est le cas. Les biens matrimoniaux relevant de la compétence des provinces, ces dernières ont le pouvoir constitutionnel de définir conjoint de fait en établissant une période minimale de cohabitation, de un ou trois ans par exemple, ou de ne pas reconnaître les conjoints de fait du tout.

La présidente: Professeure Cameron, auriez quelques propositions à nous faire sur la façon dont nous pourrions définir l'expression «conjoint survivant» à la clause 1 du projet de loi C-37 de façon à ne pas entrer en contravention avec ce qui font les provinces à ce niveau?

Mme Cameron: J'avais peur que vous me posiez cette question.

Le sénateur Nolin: Je crois que vous nous avez déjà donné votre avis à ce sujet, qui était de ne pas donner de définition à tout.

Mme Cameron: Je dirais quelque chose du genre le «conjoint survivant» d'un juge est tel que défini par les dispositions des lois provinciales applicables, une variante du langage utilisé dans l'article 9. Pour préciser davantage, disons que l'expression «conjoint survivant», telle que définie par la Loi sur les juges, est définie par rapport à la province dans laquelle le juge habite à titre de conjoint.

J'ajouterais que les seuls juges vraiment fédéraux qui n'ont pas de province d'appartenance sont les juges de la Cour suprême du Canada.

Le sénateur Nolin: Il y a aussi les juges de la Cour fédérale.

Mme Cameron: Je suppose qu'on pourrait aussi inclure les juges de la Cour fédérale puisqu'ils sont obligés d'habiter à Ottawa.

La présidente: Dans la même optique, vous affirmez qu'un juge qui habite en Colombie-Britannique devrait être soumis aux dispositions de la loi provinciale sur la famille. Êtes-vous également d'avis que le gouvernement fédéral ne peut établir les mêmes paramètres des pensions, salaires et autres prestations versées aux fonctionnaires fédéraux, où qu'ils vivent? N'est-ce pas là une exigence d'emploi que le gouvernement fédéral doit avoir?

Je comprends que bon nombre de mesures législatives comprennent ce genre de dispositions. Si nous devons suivre votre proposition, nous devrons donc apporter de très importantes modifications aux mesures législatives fédérales.

Mme Cameron: Tout à fait. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle je suis d'avis qu'il s'agit là d'une question d'ordre constitutionnel beaucoup plus importante qu'il appert à première vue lorsqu'on la restreint à la Loi sur les juges. Pour répondre à votre question, la plus forte position que je pourrais adopter serait de dire que le genre d'employés fédéraux auxquels nous avons affaire n'a aucune importance. Le Parlement n'a pas le pouvoir législatif de dépasser l'admissibilité à la pension et de se pencher sur toutes les dispositions, les prestations de décès et autres. À mon avis, c'est là la meilleure solution du point de vue.

The Chairman: It would have implications for every federal employee that moves from one province to another.

Ms Cameron: My fallback would be to ask whether there is a difference between judges and other federal employees and whether certain employees who are required to move around are closely under the jurisdiction of the federal government — maybe NCC employees, for example — that it would be appropriate and, indeed, acceptable for their entitlement to be dealt with exclusively by the federal government. As I said, National Capital Commission people, or something like that. I do not really think judges are in that category. I would not characterize judges as employees of the federal government.

The Chairman: Nor would they, I am sure.

Ms Cameron: Nor would they. It is a big question.

My instinct remains the same, that is, that it is constitutionally inappropriate for Parliament to intrude on matrimonial property. It does not matter to me whether it is in relation to the RCMP, the military, or judges. However, I accept that there may be some room for a distinction between judges who are not employees per se and other people who are paid by the federal government and are employees and are closely under government regulation. They move around as employees of the federal government. That may be different. I am not convinced it is, but someone might be able to create a distinction that works for those individuals.

Senator Nolin: You mentioned the *Clarke* case, demonstrating the clash between provincial jurisdiction and the federal jurisdiction. As a Quebecer, I will add to that.

In Quebec, there is no such thing as "union de fait," or common-law spouse. Only one statute in Quebec refers to that, and that is the Régime des rentes du Québec law, which deals with provincial pension. That is it. The civil code does not talk about that. In Quebec, you are married, and that is it. Are you sure there is only one case dealing with that problem?

Ms Cameron: No, I am not sure at all. As I say, I do not come before you as an expert on either family law or pension law. I simply did not have the time or resources to do a full three- or four-day study prior to coming here. I do not want to mislead anyone into thinking that I have spent long hours combing the library for decisions on point. I just have not. It may well be that there are others.

constitutionnel. Cela pourrait avoir des répercussions pour les forces armées je suppose, pour la GRC, les députés et peut-être même pour les sénateurs.

La présidente: Cela aurait des répercussions pour tous les employés du gouvernement fédéral qui déménagent d'une province à l'autre.

Mme Cameron: Ma réponse serait de vous demander s'il y a une différence entre les juges et les autres employés fédéraux et si certains employés qui sont appelés à déménager souvent sont régis de si près par le pouvoir législatif du gouvernement fédéral, je pense aux employés de la CCN par exemple. Il pourrait peut-être alors devenir utile et même acceptable que le gouvernement fédéral s'occupe seul de leur droits. Comme je l'ai souligné, je pense par exemple aux employés de la Commission de la Capitale nationale, ou de groupes de ce genre. Je ne crois pas que les juges fassent partie de cette catégorie. Je ne définirais pas les juges comme étant des employés du gouvernement fédéral.

La présidente: Et eux non plus, j'en suis persuadée.

Mme Cameron: Non, eux non plus. C'est une question importante.

Mon instinct me pousse tout de même à penser qu'il n'est pas correct du point de vue constitutionnel que le Parlement s'ingère dans le dossier des biens matrimoniaux. À mon avis, qu'il s'agisse de la GRC, des forces armées ou des juges, cela n'a aucune importance. Toutefois, je suis d'accord pour dire qu'on pourrait établir une certaine distinction entre les juges qui ne sont pas des employés à proprement dit et les fonctionnaires qui sont payés par le gouvernement fédéral à titre d'employés et qui sont soumis aux règles strictes du gouvernement. Ils déménagent à titre de fonctionnaires de l'État. Cela peut faire une différence. Je n'en suis pas convaincue, mais on pourrait peut-être établir une distinction qui s'appliquerait à ces gens.

Le sénateur Nolin: Vous avez parlé de l'affaire *Clarke* pour démontrer l'opposition entre les champs de compétence des gouvernements fédéral et provinciaux. À titre de Québécois, je peux ajouter quelques commentaires.

L'union de fait n'existe pas au Québec. Une seule loi provinciale en fait état et c'est le Régime des rentes du Québec qui traite du régime de pension provincial. C'est tout. Le Code civil n'en fait pas mention. Au Québec, vous êtes marié ou vous ne l'êtes pas. Êtes-vous bien certaine qu'il n'y a qu'une seule cause qui traite de ce problème?

Mme Cameron: Non, je n'en suis pas certaine du tout. Comme je l'ai souligné, je ne suis pas ici aujourd'hui à titre d'experte sur les questions liées au droit de la famille ou à la loi sur les pensions. Je n'ai tout simplement pas eu le temps ou les ressources nécessaires pour pouvoir consacrer trois ou quatre jours à me préparer à ma comparution devant vous aujourd'hui. Je ne voudrais pas vous induire en erreur en vous laissant croire que j'ai passé de longues heures à épurer les registres des décisions. Je ne l'ai pas fait et il se peut bien qu'il y ait d'autres cas qui pourraient servir.

Senator Nolin: I want to clearly understand this. I understand that you have a problem saying that judges are employees, but let us take a more secure path. Judges are paid because of the authority created by section 100 of the Constitution. This Parliament is fixing those benefits, including the pension. I am sure you are not saying that this Parliament is not authorized to deal with the judges' pensions. If I properly understand your position, you are saying they should not extend this authority to the surviving spouse of the employee.

Ms Cameron: I am doing a fairly traditional division of powers analysis. I am saying there are pensions that are created by this legislation over here and then there are spousal benefits that are created over here, and there is a dividing line between the two. The pension benefits per se are within federal jurisdiction but the spousal benefits deal with matrimonial property. That is the suggestion I am making. I am not disputing at all that the federal government has the authority to establish the pensions.

Senator Nolin: The same thing would apply to soldiers, and not only direct employees of the federal government but also employees of corporations governed under federal statute. There are many of those.

Ms Cameron: Yes. The question is whether the pension should be regarded as the primary entitlement of the pensioner, and only the pensioner's primary entitlement, or whether pension should be understood more broadly to include disposition of the pension after the death of the pensioner or the primary beneficiary of the pension scheme. As I said before, you could put 10 or 12 constitutional law professors in a room and you would get a range of opinions on this issue.

Senator Nolin: As you know, the Judges Act already deals with children's entitlement to pension after the death of the judge. This is not new. Would your proposition also include a child or children of the deceased judge?

Ms Cameron: Just speaking off the top of my head, I am not aware that children have the same entitlements or claims against a parent as a married but separated spouse would have. I am not sure that children are in the same situation as married but separated spouses.

Senator Nolin: Do you mean a child could not petition one of his common-law parents? Is that what you are saying?

Ms Cameron: I am being purposefully ambiguous. All I am really saying is that I am not sure that a child is in the same position to make a legal claim against a pension fund as a married but separated spouse would be under provincial family law.

Senator Beaudoin: We were told right at the beginning that Bill C-37 act is supposed to harmonize the situation. In other words, if I understand that bill, there is no particular status for the judges. It is a harmonization for the Public Service and for parliamentarians — members of Parliament and senators. If that is

Le sénateur Nolin: Permettez-moi d'insister. Si j'ai bien compris, vous n'êtes pas prêts à dire que les juges sont des employés. Considérons la chose sous un autre angle. Les juges sont rémunérés en vertu des pouvoirs conférés par l'article 100 de la Loi constitutionnelle. Le Parlement est chargé d'établir ces montants, ce qui comprend les pensions. Je suis certain que vous ne laissez pas sous-entendre que le Parlement n'a pas le pouvoir de décider de la pension des juges. Si j'ai bien compris votre position, vous êtes d'avis qu'il ne devrait pas pousser ce pouvoir jusqu'à inclure le conjoint survivant de l'employé.

Mme Cameron: Mon analyse de la répartition de compétences est plutôt conventionnelle. Ce que je dis c'est qu'il y a des pensions qui sont établies par cette mesure législative et il y a ensuite des prestations aux conjoints qui sont également créées et qu'il y a une ligne de démarcation entre les deux. Les prestations de pension proprement dites relèvent de la compétence du gouvernement fédéral, mais les prestations versées au conjoint survivant relèvent des biens matrimoniaux. C'est là mon avis. Je ne remets nullement en question le pouvoir du gouvernement fédéral en matière d'établissement des pensions.

Le sénateur Nolin: La situation serait la même pour les militaires, et pas seulement pour les employés directs du gouvernement fédéral, mais également pour les employés des sociétés régies par les lois fédérales. Il y en a d'ailleurs plusieurs.

Mme Cameron: C'est exact. Il s'agit de déterminer si la pension devrait être considérée comme le droit primaire du pensionné, et seulement le sien, ou si on devrait en élargir la définition pour inclure l'affectation des fonds de pension après la mort du pensionné ou du principal bénéficiaire du programme de pension. Comme je l'ai déjà souligné, vous pourriez réunir 10 ou 12 professeurs de droit constitutionnel dans une même pièce et leurs opinions seraient sans aucun doute partagées.

Le sénateur Nolin: Comme vous le savez, la Loi sur les juges traite déjà de l'admissibilité des enfants d'un juge aux prestations de pension après le décès du pensionné. Cela n'a rien de nouveau. Votre argument irait-il jusqu'à inclure les enfants d'un juge décédé.

Mme Cameron: Sans avoir étudié la question, je ne crois pas que les enfants ont les mêmes droits ou préférences face à un parent qu'un conjoint marié mais séparé. Je ne suis pas certain que les enfants se trouvent dans la même situation que les conjoints mariés mais séparés.

Le sénateur Nolin: Voulez-vous dire qu'un enfant ne pourra pas présenter une requête en regard de l'un de ses parents vivant en union de fait? Est-ce bien ce que vous avez dit?

Mme Cameron: Je reste vague à dessein. Tout ce que je veux dire c'est que je ne suis pas sûre qu'un enfant se trouve dans la même position en vertu du droit provincial de la famille qu'un conjoint marié mais séparé pour déposer une réclamation fondée en droit en regard d'un fond de retraite.

Le sénateur Beaudoin: On nous a dit dès le début que le projet de loi C-37 devait permettre d'harmoniser la situation. Autrement dit, si je comprends bien l'objet de ce projet de loi, il n'existe pas de statut privilégié pour les juges. Il s'agit d'une harmonisation pour la fonction publique et pour les parlementaires, députés et

he case, does this proposed harmonization encroach on provincial family law?

It does not disturb me at all that in the federal state it may differ from one province to another. We have in the federation powers that are federal and powers that are provincial. We have two systems of law: common law and civil law. There may be a difference in family law in Quebec and Ontario, and I think there is. This is what federalism is about. I accept that system. It is the best system.

I agree with your questioning of where the dividing line is between the power of Parliament over pensions and the civil effects of marriage or divorce, or "conjoint de fait," as we say in French. If I understand what you say, it goes too far. There is no need to legislate in respect of definitions of surviving spouse. The federal authority should stop at the pension scheme. That is all. If it varies between Quebec and Ontario or another province of Canada, such is life in a federation.

I have great respect for your line of thinking, your good reasoning. However, my impression is that they have already encroached, but legally, over alimony and guardianship of children at the time of a divorce. They are doing the same thing with pensions at the time of a divorce.

It is already the case in other areas because we harmonize. Judges do not have a special status, if I correctly understand the purpose of that bill. Perhaps I am wrong.

Ms Cameron: I cannot speak to the harmonization point because I have not studied the pension schemes for other federal folk like the RCMP and the military. I take it as accepted just because I do not know differently that the purpose of this is not to create some special status for judges, that it kind of prefers them or gives them an advantage. It was never my impression that that was the purpose of Bill C-37.

As to this question of conflict between the federal and provincial schemes, and the fact that the federal government already has schemes in place in a variety of other areas, it has never been my understanding that the federal government can acquire constitutional authority by legislating in excess of its constitutional jurisdiction. If you want to be a purist about it, the fact that they might have these other pension schemes in place does not mean that they are constitutional. They might be unconstitutional, too.

Quite frankly, to make that argument in court would be an uphill battle. However, that does not detract from thinking through the issue before adding yet another pension scheme that produces an accretion to federal authority by the federal government undertaking the task to define "surviving spouse" and thereby encroaching on provincial family law. I am wandering a bit in my answer.

sénateurs. Si c'est le cas, cette harmonisation proposée empiète-t-elle sur le droit provincial de la famille?

Le fait qu'il puisse y avoir des différences entre les provinces ne me préoccupe pas du tout dans un système fédéral. Il existe au sein de la fédération des pouvoirs qui sont de compétence fédérale et d'autres qui relèvent des provinces. Il existe également deux régimes juridiques, soit la common law et le droit civil. Il se peut qu'il y ait des différences entre le Québec et l'Ontario au chapitre du droit de la famille et je crois que c'est le cas. C'est normal dans un système fédéraliste. J'accepte ce système. Je considère que c'est le meilleur.

Je suis d'accord avec le fait que vous vous posez des questions en ce qui touche la ligne de démarcation entre les pouvoirs du Parlement dans le dossier des pensions et les répercussions civiles du mariage et du divorce ou d'une union de fait. Si j'ai bien compris ce que vous nous avez dit, cela va trop loin. Il n'est pas nécessaire de légiférer en ce qui a trait à la définition du terme «conjoint survivant». Le pouvoir fédéral devrait s'en tenir au programme de pension un point c'est tout. Si les dispositions d'application doivent varier entre le Québec et l'Ontario, c'est une situation normale dans une fédération.

J'ai beaucoup de respect pour votre opinion et votre bon jugement. Toutefois, je suis d'avis qu'il y a déjà eu empiétement, de façon légale, dans le dossier des pensions alimentaires et de la garde des enfants en cas de divorce. On fait exactement la même chose ici pour ce qui est des pensions dans les cas de divorce.

C'est déjà ce qui arrive dans d'autres secteurs en raison de l'harmonisation. Les juges ne jouissent pas d'un statut particulier si j'ai bien compris l'objet du projet de loi. Je pourrais toutefois me tromper.

Mme Cameron: Je ne peux faire de commentaires en ce qui touche l'harmonisation parce que je n'ai pas étudié les programmes de pensions qui s'appliquent à d'autres groupes comme la GRC ou les forces armées. Je considère qu'il en est ainsi uniquement parce que rien ne me porte à croire qu'il ne s'agit pas de créer un quelconque statut spécial pour les juges ou de leur accorder des avantages particuliers. Je n'ai jamais eu l'impression que c'était là l'objet du projet de loi C-37.

Pour ce qui est du conflit entre les programmes fédéral et provinciaux et du fait que le gouvernement fédéral dispose déjà de programmes dans bon nombre d'autres secteurs, je n'ai jamais cru que le gouvernement fédéral pouvait acquérir un certain pouvoir constitutionnel en légiférant au-delà de sa compétence constitutionnelle. Si on voulait être puriste, on pourrait certainement affirmer que ce n'est pas parce que tous ces autres programmes de pension existent qu'ils sont constitutionnels. Ils pourraient également être inconstitutionnels.

Très franchement, je suis d'avis qu'il serait très difficile de débattre ce point en cours. Toutefois, cela n'empêche pas de réfléchir à la situation avant d'ajouter un nouveau programme de pension qui ne fera qu'accroître les pouvoirs fédéraux à la suite de la décision du gouvernement fédéral d'établir une définition du terme «conjoint survivant», empiétant ainsi sur la compétence provinciale en matière de droit de la famille. Je m'égare un peu dans ma réponse.

Again, to go back to my initial submission, I am slightly concerned about overreaching. The fact that there is more overreaching in new areas and new pieces of legislation does not to my mind cure the overreaching. We have to grapple with whether there is overreaching, or not. I also agree with you that, in a federal system, there has to be room for differences between provinces.

There may even have to be room for the federal and the provincial governments to share some of the jurisdiction on this issue. I am just not convinced that this legislation does it in a way that is faithful to sections 91 and 92.

Senator Cools: I would like to welcome the witness before us today. I am going to ask her a question and if she does not wish to answer, that is fine, I will understand.

Have you discussed this matter with former justice Willard Estey and, if so, are you willing to share some of the insights you gleaned from that discussion?

Ms Cameron: I do not have any hesitation whatsoever in answering the question. I have not discussed this issue with former justice Willard Estey, although I am aware that he has an interest in the legislation and the constitutionality of the legislation. I have not, myself, had any discussion with him about it.

Senator Cools: Having said that, I would like to recommend to the committee again that the committee call former justice Willard Estey because he has shown an interest and has made that interest known to many individuals. I would ask the committee to consider that.

If I can move directly to the issue of clause 11 — which you may not have spoken to. You may have, but I was detained and missed a few of your initial remarks.

Clause 11 of Bill C-37 speaks to the issue of the lump sum payment. Basically, it says that, if and when there are two surviving spouses, the lump sum payment shall be paid to the common-law spouse. Section 46.1, which clause 11 of Bill C-37 amends, is new to the Judges Act in general. It only made its way into the act in 1989. Even then, it was an interesting anomaly, an unusual innovation. I am inviting your comments about the concept of the lump sum payment and the formula that is proposed in Bill C-37.

To an extent you have questioned the relationship between section 100 of the Constitution Act, 1867, and its relevance as it is harmonized with the other issues of matrimonial law and family law, which are clearly provincial. I agree with you that there is a very serious encroachment. I wonder if you could examine this clause with the same sort of critical eye. I will tell you why.

Pour en revenir à mon argumentation initiale, j'ai un peu peu qu'on aille trop loin. Le fait qu'il existe déjà des situations d'empietement dans d'autres secteurs et pour d'autres mesures législatives ne constitue pas à mon avis un remède au problème. Il importe donc de décider s'il y a empiétement ou non. Je suis aussi d'accord avec vous pour dire que dans un système fédéral, il peut exister des différences entre les provinces.

Il devrait peut-être également être possible que les gouvernements fédéral et provinciaux partagent une certaine partie des pouvoirs dans ces dossiers. Je ne suis toutefois pas convaincu que cette mesure législative le fasse d'une façon qui permette de respecter les articles 91 et 92.

Le sénateur Cools: J'aimerais d'abord souhaiter la bienvenue à notre témoin. J'ai une question à lui poser, mais si elle ne veut pas répondre, je comprendrai.

J'aimerais savoir si vous avez discuté de la question avec l'ancien juge Willard Estey, et dans l'affirmative, si vous seriez prête à partager avec nous certains éléments que vous avez retirés de cette discussion.

Mme Cameron: Je n'ai aucune hésitation à vous répondre. Je n'ai pas discuté de la question avec l'ancien juge Willard Estey, bien que je sache qu'il s'intéresse de près à cette mesure législative et à son aspect constitutionnel. Je n'ai toutefois personnellement pas discuté de cette question avec lui.

Le sénateur Cools: Ceci étant dit, j'aimerais proposer de nouveau au comité de demander à l'ancien juge Willard Estey de comparaître devant le comité parce qu'il a fait preuve d'un grand intérêt pour la question et qu'il en a fait part à plusieurs personnes. J'aimerais que le comité y songe.

Je passerai maintenant directement à la question de l'article 11 dont je ne crois pas que vous ayez parlé. Toutefois comme j'ai été retenue, je suis arrivée un peu en retard et j'a manqué une partie de votre exposé initial.

L'article 11 du projet de loi C-37 prévoit le versement d'une somme forfaitaire. En résumé, cet article prévoit que dans les cas où deux conjoints survivent au juge, la somme forfaitaire doit être versée au conjoint de fait. L'article 46.1, que l'article 11 du projet de loi C-37 modifie, est assez récent au sein de cette mesure législative. Il n'y a été intégré qu'en 1989. Même à ce moment cela constituait une anomalie intéressante, une innovation peu habituelle. J'aimerais savoir ce que vous pensez de la question de la somme forfaitaire et de la formule proposée dans le projet de loi C-37.

Vous avez dans une certaine mesure remis en question les liens entre l'article 100 de la Loi constitutionnelle de 1867 et sa pertinence dans le cadre de l'harmonisation avec les autres questions de droit matrimonial et de la famille qui relèvent clairement de la compétence provinciale. Je suis d'accord avec vous pour dire qu'il y a clairement empiétement. Je me demande si vous pourriez examiner cet article avec le même oeil critique. Je vais vous dire pourquoi.

In this particular instance, this amendment to section 46.1 is not authorized under section 100 of the Constitution Act, 1867, the fix and provide salaries section. Therefore, it is an even greater deviation because there no is authority whatsoever in section 100 to authorize payment of such an annuity. Your reluctance is amplified, it seems to me, in this particular clause. Those are my words. I wonder if you could respond.

Ms Cameron: You are right that the language of section 100 refers explicitly to salaries, allowances and pensions, and then that is the scope of the fixing power, as you describe it. To start out, it would depend on how liberal a definition of pension you were prepared to accept and whether you would view that as being broad enough to encompass a lump sum payment upon the death of the pensioner. That is a preliminary point.

My second point about this lump sum payment provision is this: To the extent that this provision is inconsistent with the way similar lump sum would be divided under provincial matrimonial law, then my answer is the same as it has been all the way along, that there may be a constitutional problem with the lump sum payment.

I did browse through some of the earlier testimony that you heard — and you can correct me if I am mistaken in this — but I understand that the rationale is funeral expenses, et cetera.

I do not have a view about the fairness of that particular provision. However, I once again take the view that, to the extent that it might be inconsistent with the disposition of a similar type of benefit under provincial family law, it is the same problem I have with the definition of surviving spouse.

Senator Cools: The reason I raise this to you, Professor Cameron, is that section 100 is actuated in a parliamentary way through section 53(1) of the Judges Act. Section 53(1) essentially was the authority to draw down directly from the consolidated revenue fund the salaries of judges. I am sure you know all of this. That particular section, 53(1), has been expanded to countenance all manner of charges that were never intended by the raison l'être for drawing judges' salaries directly against the consolidated revenue fund.

In 1989, when the Judges Act was amended to contemplate this section on the lump sum payment, what the legislators did was expand section 53(1) to include section 46.1. So the breaches are doubly or triply questionable, or strange or bizarre, whatever word you want to use. The encroachment that you describe becomes even more direct; it cannot then be justified as a scheme anticipated by section 100, the fix and provide section.

The encroachment becomes more obvious in this one, in that when it purports more directly to enter into the field of provincial family law than much more directly and that much more aggressively. It is just very interesting, that is all.

The Chairman: Any reaction, Professor Cameron?

Dans ce cas en particulier, la modification de l'article 46.1 n'est pas autorisée par l'article 100 de la Loi constitutionnelle de 1867 qui traite de l'établissement et du versement des salaires. Il s'agit donc d'une dérogation encore plus importante parce qu'il n'y a rien dans l'article 100 qui autorise le versement d'une telle rente. Votre réticence est à ce qu'il me semble amplifiée dans cet article. C'est mon avis et j'aimerais obtenir le vôtre sur la question.

Mme Cameron: Vous avez raison de dire que le libellé de l'article 100 renvoie explicitement aux salaires, allocations et pensions des juges et c'est là comme vous le dites l'étendue du pouvoir qu'il accorde. Pour commencer, disons qu'il faudrait déterminer l'ampleur que vous seriez prêts à accorder à la définition de la pension et établir si cela serait suffisamment large pour permettre de prévoir une somme forfaitaire au moment du décès du pensionné. Voilà mon premier point.

Mon second point est le suivant. Dans la mesure où cette disposition est incompatible avec la façon dont une somme forfaitaire devrait être répartie en vertu de la loi provinciale en matière matrimoniale, alors ma réponse reste la même c'est-à-dire que le versement d'une somme forfaitaire risque d'entraîner des problèmes constitutionnels.

J'ai pris connaissance des témoignages que vous avez déjà entendus sur la question. Vous pouvez me corriger si j'ai tort, mais je crois que la principale justification avait trait aux dépenses funéraires, et autres.

Je n'ai rien à dire sur l'opportunité d'une telle disposition. Toutefois, j'en reviens au même argument, c'est-à-dire que dans la mesure où cette disposition pourrait être incompatible avec une disposition de même nature relevant du droit de la famille au niveau provincial, le problème est le même que pour la définition de l'expression «conjoint survivant».

Le sénateur Cools: La raison pour laquelle je vous pose la question professeure Cameron, c'est que l'article 100 a été actualisé de façon parlementaire par le paragraphe 53(1) de la Loi sur les juges. Le paragraphe 53(1) donne essentiellement le pouvoir de puiser le salaire des juges à même le Trésor.

En 1989, lorsqu'on a modifié la Loi sur les juges de façon à prévoir cette disposition sur le paiement forfaitaire, les législateurs ont élargi la portée du paragraphe 53(1) pour y inclure les dispositions de l'article 46.1. Les écarts sont donc doublément ou triplement suspects, douteux ou bizarres, selon la terminologie que vous voulez employer. L'empietement dont vous parlez devient plus direct encore; on ne peut le justifier en affirmant qu'il ne s'agit que d'un mécanisme prévu par l'article 100 qui prévoit l'établissement et le versement des pensions.

L'empietement devient ici plus évident en ce sens qu'il vise à pénétrer beaucoup plus directement et agressivement dans le domaine du droit de la famille. C'est un point qui me semble assez intéressant.

La présidente: Avez-vous des commentaires à ce sujet, professeure Cameron?

Ms Cameron: No. I will just take the escape route of a good constitutional law professor and say that Parliament can do however many bizarre things it pleases, as long as it stays within the boundaries of the Constitution. I deliberately have tried not to pass judgment on the reasonableness of any of the provisions in this scheme. I have tried instead just to be a bit more clinical and objective about it, and ask the question: Is there something here that we should be worried about in terms of an encroachment on provincial jurisdiction?

The Chairman: We will now hear from our next witness, Ms Barbara Thompson.

Ms Thompson, let me begin by telling you that we run this committee fairly informally. We turn the floor over to you to make a statement, and then we open it up for questions from the senators. We try to keep it as informal and as easy on the witnesses as possible. The floor is yours.

Ms Barbara Thompson, Lawyer: Honourable senators, my presentation in and of itself is fairly informal. I thought it would be helpful to the committee if I were to go through some of the background in family law. I practice family law in Ontario and that is the only context in which I feel qualified to speak to the committee today.

Pensions are a very complex area. I will give a little bit of background on pensions, because they straddle several areas and there are several important times for them. If I am boring you or if I am telling you things you already know, please interrupt me.

There are two important times in family law respecting pensions. It is important to distinguish between the treatment of pensions and the rights and obligations that arise at those two times. One of the times is marriage breakdown. The other time is death. In addition, in family law, there are two distinct areas in which a pension will have an impact: one is property, which largely is in the context of marriage breakdown, where pension is treated as an asset; the other is support, where, whether upon death or marriage breakdown, the pension is treated as a flow of income.

The third point that I want to distinguish by way of opening remarks is that the definition of "spouse" is different as between property and spousal support rights in Ontario, and I believe across Canada. When we consider support, the focus is not on the conduct, but on the roles of the parties, and the changes to the spouses' economic positions that result from the marriage. The courts look to dependency and in some circumstances attempt to compensate a spouse in determining the entitlement.

Property is treated differently. In Ontario, it applies only to spouses who have been married. Except in very limited circumstances, it is an entitlement. Only in very rare cases will the equalization to property not take place. In limited circumstances,

Mme Cameron: Non. J'aurai simplement recours à la sortie de secours préférée de tout bon professeur de droit constitutionnel en affirmant que le Parlement peut effectivement prendre toutes les mesures bizarres qu'il désire dans la limite de la Constitution. J'ai délibérément essayé de ne pas faire de jugement sur le caractère raisonnable de l'une ou l'autre des dispositions en cause. J'ai choisi plutôt de rester plus impartiale et objective et de me demander s'il y a dans tout cela un élément qui pourrait nous faire craindre un empiétement sur un domaine de compétence provinciale.

La présidente: Nous entendrons maintenant le prochain témoin, Mme Barbara Thompson.

J'aimerais tout d'abord vous préciser, madame Thompson, qu'il nous fonctionnons de façon toute simple. Nous vous donnerons d'abord la parole pour que vous nous exposiez vos vues, puis nous passons à une période de questions de la part des sénateurs. Nous essayons de simplifier les choses au maximum pour les témoins. La parole est donc à vous.

Mme Barbara Thompson, avocate: Honorables sénateurs, mon exposé lui-même sera plutôt simple. J'ai pensé qu'il pourra être utile au comité de revoir certains principes du droit de la famille. Je pratique le droit de la famille en Ontario et c'est là le seul contexte dans lequel je me sens suffisamment qualifiée pour me prononcer.

Le domaine des pensions est un domaine plutôt complexe. Je commencerai par établir certaines données de base en rapport avec les pensions parce qu'elles chevauchent plusieurs domaines, qu'il y a des périodes importantes dont il faut tenir compte. Si vous ennuiez ou que je vous donne des renseignements que vous connaissez déjà, n'hésitez pas à m'interrompre.

Pour ce qui est des pensions, il y a deux périodes importantes en droit de la famille. On doit établir une distinction entre le traitement des pensions et les droits et obligations qui en résultent. L'une de ces périodes est celle de la dissolution d'un mariage, l'autre étant le décès du pensionné. De plus, il y a dans le droit de la famille deux domaines distincts sur lesquels la pension peut avoir des répercussions. L'un d'eux est la propriété, qui est le principal domaine où la pension est traitée comme un bien en cas de dissolution du mariage, et l'autre est le soutien financier pour lequel en cas de décès ou de dissolution du mariage, la pension est considérée comme un revenu régulier.

Le troisième point que j'aimerais souligner dans mes observations préliminaires est le fait que la définition de «conjoint» est différente en Ontario, et partout ailleurs au Canada, je crois, pour ce qui est de la propriété et du soutien financier. Lorsqu'on parle de soutien financier, on ne s'intéresse pas à la conduite, mais bien aux rôles de chacune des parties et aux changements dans la situation économique des conjoints qui résultent du mariage. Le tribunal se penche sur la question de la dépendance et essaie dans certains cas d'offrir une compensation à l'un des conjoints en déterminant les droits de chacun.

La question de la propriété est traitée de façon différente. En Ontario, ces dispositions ne s'appliquent qu'aux conjoints qui ont déjà été unis par les liens du mariage. Sauf en de très rares circonstances, on considère que c'est là un droit. On accorde

There can be a trust that is imposed under the laws of equity to property, but, generally, the statutory right to a sharing of property arises only at the end of a marriage.

Across Canada, a pension is an asset that is looked at when there is marriage breakdown. One of the biggest difficulties with how to deal with that asset flows from the fact that it is essentially non-liquid. There is an entitlement to share in that asset which comes from provincial law on marriage breakdown.

In Ontario, the capitalized value of the pension is determined on valuation date, which is the date that the spouses separate. There is litigation now before the Supreme Court of Canada to determine how, in fact, to value the pension or how to arrive at the capitalized value of the pension. I do not propose to go into that, except to say that, basically, it would be the same as the cost of purchasing an annuity that would yield the same annual income. Needless to say, that asset can be substantial. In many cases, the value is very substantial, particularly after a long relationship.

The courts in Ontario, taking into consideration private agreements, separation agreements between spouses, have come up with two basic ways of dealing with that asset. One is to defer the payment until retirement. That is sometimes called an "if and when" payment. It means that a portion of the payment is paid out to the non-pensioned spouse when the pension holder retires. Both must wait until retirement and then they receive a stream of income.

The other method of payment is an immediate or lump-sum payment.

There are problems with both methods. The deferred payment or the "if and when" is fair in many respects, because the non-pensioned spouse does not receive the benefit until the pensioned spouse receives it, and then it is a percentage of the ultimate payment that is being paid to the pensioned spouse. The difficulty there has been with security: how to secure that amount of an asset to continue to pay.

Traditionally, we have dealt with that through life insurance. Through a court order or through a separation agreement, we make sure that there is sufficient life insurance to meet the problems of death and of continuing the income stream.

The other method of payment has been lump-sum payments, where the pensioned spouse looks to other assets and makes the payment on account of the capitalized value of the pension.

The difficulty with that method of payment is that the pensioned spouse may never actually realize on the asset, should he or she die before retirement, and there may not be other assets with which to make that payment. There is no provision in matrimonial property legislation to order a third party, the pension administrator, to separate the pension asset.

généralement la répartition des biens, sauf dans des cas très rares. Il arrive toutefois qu'on impose la création d'une fiducie en vertu de l'équité, mais de façon générale, le droit statutaire au partage des biens ne survient qu'au moment de la dissolution du mariage.

Partout au Canada, la pension représente un bien dont on tient compte au moment de la dissolution d'un mariage. L'un des principaux problèmes quant à la façon dont ces biens doivent être traités est qu'ils ne sont pas liquides. Les lois provinciales qui touchent à la dissolution du mariage donnent le pouvoir de partager ces biens.

En Ontario, la valeur capitalisée de la pension est établie à la date d'évaluation, c'est-à-dire au moment de la séparation des conjoints. La Cour suprême du Canada étudie actuellement une affaire qui vise à déterminer comment on doit évaluer la pension ou comment on doit déterminer la valeur capitalisée de la pension. Je n'ai pas l'intention d'entrer dans les détails de cette affaire, si ce n'est que pour dire qu'on pourrait établir une comparaison avec le coût d'achat d'une rente qui produirait le même rendement annuel. Il va sans dire que c'est un bien qui peut s'avérer important. Dans bon nombre de cas, le montant est assez imposant, surtout lorsque l'union a duré pendant longtemps.

Tenant compte des ententes privées et des conventions de séparation entre conjoints, les tribunaux de l'Ontario ont établi deux méthodes principales pour traiter la question. La première prévoit le report du paiement jusqu'au moment de la retraite, ce qui signifie qu'une partie du paiement sera versée au conjoint non pensionné au moment de la retraite de l'autre conjoint. Les deux conjoints doivent attendre le moment de la retraite et les deux reçoivent alors un revenu régulier.

L'autre méthode prévoit le versement immédiat d'une somme forfaitaire.

Aucune de ces méthodes n'est parfaite. Le report du paiement est juste à plusieurs égards, puisque le conjoint non pensionné ne reçoit aucun versement avant que l'autre conjoint n'y ait lui-même droit et le montant auquel il a droit représente un pourcentage du montant définitif qui sera versé au pensionné. Le problème réside au niveau de la protection. Comment peut-on garantir le montant du bien permettant de poursuivre les paiements?

À venir jusqu'à présent, nous avons eu recours aux compagnies d'assurance à ce niveau. Une ordonnance du tribunal ou une convention de séparation nous permet de nous assurer que la personne dispose de suffisamment de couverture d'assurance-vie pour pouvoir poursuivre le versement de la rente en cas de décès.

Dans l'autre cas, on verse un montant forfaitaire, c'est-à-dire que le conjoint pensionné évalue les autres biens et effectue un paiement selon la valeur capitalisée de la pension.

Dans ce cas, la difficulté vient du fait que le conjoint ayant droit à la pension peut ne jamais actualiser le bien en cause s'il ou elle décède avant d'arriver à la retraite et qu'il pourrait bien alors ne pas y avoir suffisamment de biens pour assurer le paiement. Les mesures législatives sur les biens matrimoniaux ne prévoient pas la possibilité d'ordonner à un tiers, soit l'administrateur des pensions, de séparer les avoirs de retraite.

This problem of security has been addressed federally through the Pension Benefits Division Act, which deals with certain federal pieces of legislation, and the Pension Benefits Standards Act. Both of those provide that a lump sum can be rolled out of the pension holder's pension plan and locked into a retirement vehicle for the non-pensioned spouse. These are both specific pieces of legislation which impact on other pension plans.

For example, the Pension Benefits Division Act, which is often called the PBDA, applies to the Canadian Forces Superannuation Act, the RCMP Superannuation Act, the Members of Parliament Retirement Act, and the Public Service Superannuation Act. It does not apply to the Judges Act.

The Pension Benefits Standards Act governs Crown corporations and federally regulated pension plans. The CBC, Bell, Bank of Canada — those types of pension plans would be governed by the PBSA. It, too, allows for a payout or a transfer of actual funds into a locked-in retirement vehicle.

My point here is that the pension acts themselves do not provide for the mechanism to pay it out or to provide the security or the enforcement for the pension. We have a property right. We have a difficulty with how to make good on that property right or how to exercise the entitlement, and there are specific pieces of federal legislation that allow the pension holder to pay out.

The Canada Pension Plan does have an internal mechanism to actually split the pension; that is a credit splitting device, which is quite different from the roll-out. There the individual's entitlement is dealt with separately and it is truly a clean break.

I want to speak very briefly about Ontario legislation just so that you can put the whole security and enforcement issue into some context. Very little progress has been made in Ontario to divide pensions at source. There have been various recommendations through the Law Reform Commissions. The most recent in Ontario was a cabinet report on "pensions as family property" in 1995, where the recommendations were that there be both a benefit split and a lump-sum payout similar to the federal legislation; but Ontario does not have that legislation in place.

The Pension Benefits Act in Ontario will permit a transfer of a commuted value into an RSP in certain limited circumstances. It can only happen after retirement and the pension plan itself has to provide for that. It does not deal with all Ontario legislation.

The difficulties with pensions is that they straddle both support and property issues. It is an asset, and we deal with that asset on the breakdown of the marriage, but it is also a flow of income. In cases even where the pension has been dealt with as an asset, there may still be a continuing obligation on the pension holder to support the dependent spouse. That may even continue after retirement. The focus then would shift from the asset orientation and how to pay out the asset to income security. Again, the death of the spouse in those circumstances would have the most significant impact. Generally, that, too, has been dealt with

Le problème de la garantie a été réglé au niveau fédéral par l'adoption de la Loi sur le partage des prestations de retraite, qui renvoie à certaines mesures législatives fédérales, et de la Loi sur les normes de prestations de pension. Ces deux mesures prévoient qu'on peut tirer une somme forfaitaire de l'actif du plan de retraite d'un employé pour le verser dans un régime de pension à l'intention du conjoint non pensionné. Ce sont là deux mesures législatives qui ont des répercussions sur d'autres régimes de pension.

Par exemple, la Loi sur le partage des prestations de retraite, ou LPPR, s'applique à la Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes, la Loi sur la pension de retraite de la GRC, la Loi sur les allocations de retraite des députés et la Loi sur la pension de la fonction publique. Elle ne s'applique pas à la Loi sur les juges.

La LPPR régit les régimes de retraite assujettis aux règlements fédéraux et des sociétés d'État. C'est donc le cas des régimes de retraite de Radio-Canada, de Bell et de la Banque du Canada. De plus, la LPPR autorise un rachat ou un transfert de fonds réels dans un régime de retraite immobilisé.

Ce que je tiens à souligner ici, c'est que les lois sur les régimes de retraite ne prescrivent pas de mécanisme de rachat ou de sécurité et d'exécution concernant les pensions. Nous avons un droit de propriété. La difficulté consiste à exercer ce droit de propriété et il existe précisément des lois fédérales qui accordent aux participants d'un régime de retraite un droit de rachat.

Le Régime de pensions du Canada comporte un véritable mécanisme de fractionnement des pensions, ou des crédits, ce qui est fort différent d'un transfert. Le droit de l'individu est traité séparément, il y a vraiment une nette séparation.

Je vais parler brièvement de la loi ontarienne, simplement pour bien situer le contexte de toute cette question de sécurité et d'exécution. L'Ontario a fait très peu de progrès en vue de fractionner les pensions à la source. Plusieurs recommandations ont pourtant été faites à cet égard par la Commission de réforme du droit. La dernière fois, soit en 1995, la commission a présenté au Cabinet un rapport sur les pensions considérées comme des biens familiaux, qui recommandait que de prévoir un partage des prestations et un paiement forfaitaire comme dans la loi fédérale, mais l'Ontario n'a pas légiféré en ce sens.

La Loi sur les régimes de retraite de l'Ontario permettra le transfert d'une valeur de rachat dans un RPR dans certaines circonstances limitées. Cela ne pourra se faire qu'après le départ pour la retraite et le régime de pensions devra le prévoir de façon précise. Toutes les lois ontariennes ne sont pas visées.

La difficulté, c'est que les pensions recouvrent à la fois les questions de soutien et de propriété. C'est un élément d'actif, et nous traitons cet élément d'actif au moment de la rupture d'un mariage, mais c'est également une source de revenu. Même quand la pension a été traitée comme un élément d'actif, le participant à un régime de retraite peut continuer d'être tenu d'assurer le soutien d'un conjoint à charge. Cette obligation peut persister après le départ pour la retraite. On chercherait alors à verser l'élément d'actif sous forme de sécurité de revenu. Encore une fois, le décès du conjoint dans ces circonstances aurait des

through life insurance, provided there is sufficient life insurance available to the pensioned spouse.

On death, most plans provide for a pension or a survivor benefit to the spouse. Generally, the surviving annuitant is defined by the plan, and there are a number of definitions of "spouse." For property in Ontario, you must be married. For support in Ontario, three years of cohabitation or in a relationship of some permanence, with a natural or adoptive child.

Federal law also deals with the definition of "spouse." You have already heard Professor Cameron, the most qualified witness on the matter of constitutionality. "Spouse" is defined, of course, under the Divorce Act and it is also defined in the context of survivors' annuitants under certain pension plans. In my view, it does not impact on the property rights under the provincial law, because those rights are there. It is more the security aspects of the pension plan that would give me concern as a family lawyer, and whether there would be a surviving spousal benefit that could help that security or whether I would have to look to other assets to secure, such as putting a mortgage on a person's property or looking to life insurance.

Certain federal acts do not specifically define "spouse" in the way the proposed amendments to the Judges Act and the Members of Parliament Retiring Allowances Act do, with their extended version of "spouse." It is my understanding that under the Public Service Superannuation Act, the Canadian Forces Superannuation Act and the RCMP Superannuation Act there is a discretion in Treasury Board, generally, that, after 12 months of living together, so long as that is immediately before death, if the pension holder has resided with a member of the opposite sex and there has been a public representation of that person as a spouse, then that person can be a surviving annuitant.

Under those acts, there may be competing claims and the apportionment is again discretionary in Treasury Board. It is my understanding that Treasury Board's practice is to essentially do what is now proposed to be incorporated into the Judges Act legislation, but it is not legislated under those other federal acts.

Another thing that may be helpful to you is to be aware that divorce changes the status of the parties. After divorce, one is no longer a spouse. It is a severing of that status of being a spouse that is formalized. Because the parties are no longer spouses, they are no longer entitled to survivors' annuities.

By way of reference again to Ontario, the Pension Benefits Act of Ontario incorporates the Family Law Act support definition of "spouse," so we are back to the three years of cohabiting or a relationship of some permanence, with a child.

Surviving spousal benefits under the Ontario Pension Benefits Act are not payable if the spouses are living separate and apart and if the death of the pensioned spouse occurs before retirement, unlike the federal legislation, where you can be living apart and, if one of the parties dies pre-retirement, the non-pensioned spouse

répercussions cruciales. Généralement, cette question est réglée au moyen de l'assurance-vie, pourvu qu'il y ait une assurance-vie suffisante versée au conjoint retraité.

Quand un décès survient, la plupart des régimes prévoient le versement d'une rente ou d'une prestation au conjoint survivant. Habituellement, la loi définit l'expression «rentier survivant» et il existe plusieurs définitions de «conjoint». En Ontario, le droit à la propriété exige qu'il y ait mariage et le droit au soutien, qu'il y ait une cohabitation de trois ans ou une relation ayant une certaine permanence, avec un enfant naturel ou adopté.

Les lois fédérales donnent aussi une définition de «conjoint». Vous avez déjà entendu la professeure Cameron, qui est le témoin le plus qualifié pour parler de constitutionnalité. Bien sûr, le terme «conjoint» est défini dans la Loi sur le divorce, mais également dans le contexte de rentier survivant en vertu de certains régimes de retraite. D'après moi, il n'y a pas d'incidence sur les droits de propriété prévus par la loi provinciale. En ma qualité d'avocate du droit de la famille, je me préoccupe davantage de l'aspect sécurité du régime de pension et je me demande si une prestation au conjoint survivant pourrait conforter cette sécurité ou s'il faudrait plutôt tenir compte des autres éléments d'actif, par exemple une hypothèque sur la propriété d'une personne ou l'assurance-vie.

Certaines lois fédérales ne donnent pas une définition précise de «conjoint», contrairement aux modifications proposées à la Loi sur les juges et à la Loi sur les allocations de retraite des députés, qui en donnent une définition plus large. Sauf erreur, la Loi sur la pension de la fonction publique, la Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes et la Loi sur la pension de retraite de la GRC accordent un pouvoir discrétionnaire au Conseil du Trésor. Généralement, après 12 mois de cohabitation, pourvu que cette période ait précédé immédiatement le décès, si le participant au régime de pension résidait avec un membre du sexe opposé reconnu publiquement comme son conjoint, ce dernier aurait droit au titre de rentier survivant.

Aux termes de ces lois, il peut y avoir des demandes contradictoires et, encore une fois, le partage est à la discrétion du Conseil du Trésor. Si je ne m'abuse, la pratique du Conseil du Trésor consiste essentiellement à prendre les dispositions que l'on propose maintenant d'inclure dans la Loi sur les juges, mais ces dispositions ne figurent pas dans les autres lois fédérales.

De plus, il vous serait peut-être utile de savoir que le divorce change le statut des parties. Après un divorce, il n'y a plus de conjoint. Le divorce élimine le statut officiel de conjoint. Les parties n'étant plus des conjoints, ils n'ont plus droit aux rentes de survivants.

En Ontario, la Loi sur les régimes de retraite reprend la définition que prévoit, aux fins de soutien, la Loi sur le droit de la famille du terme «conjoint», qui exige une cohabitation de trois ans ou une relation ayant une certaine permanence, avec un enfant.

Les prestations au conjoint survivant prévues par la Loi sur les régimes de retraite de l'Ontario ne sont pas versées si les conjoints vivent seuls et séparément, et si le conjoint participant au régime de retraite décède avant son départ à la retraite. Cela est contraire à ce que prévoit la loi fédérale, soit que les conjoints peuvent

can still be the surviving annuitant, if there has not been divorce. Under Ontario law, for separated parties, the non-pensioned spouse will not receive the surviving annuity. However, if they are living together on the date of retirement, the spouse at the time of the first payment when the pension is made is entitled to be the surviving annuitant regardless of whether they separate after the pension starts to be paid out or not. Therefore, under Ontario legislation, there is a very different way of dealing with that. That is not family law entitlement. That is pension entitlement under that specific act.

From a family law perspective, the proposed changes to the Judges Act as they affect pensions are generally in line with other pieces of legislation. The statutory definition of spouse does bring it in line with other federal legislative definitions of spouse, as in the Income Tax Act, the Public Service Superannuation Act, and so on.

If there is a concern from a family law perspective, it would be the inability to make the lump-sum transfer, and that is the security issue of both the pension as an asset and the pension as a stream of income because the Pension Benefits Act does not apply to the Judges Act. I do not know if that was helpful. I am open to any questions you may have.

Senator Beaudoin: We have Ontario statutes, of course, that clearly define surviving spouse for many purposes under Ontario law. Do we have the same sorts of definitions at the federal level?

The thesis of Professor Cameron was to the effect that this bill may go a little bit too far and may be encroaching on provincial family law when it deals with pensions. That is a very interesting point of view. However, you did not touch on this question of constitutionality and, of course, you are under no obligation to do so. However, if you can help us, I would like to know what you think of this question of defining surviving spouse in a federal statute.

Ms Thompson: For the purpose of pension legislation, it is not a concern to me as a family lawyer because my clients' entitlement on the breakdown of the marriage will come under the Family Law Act or the Divorce Act. The entitlement to relief will not come under the Judges Act or the Members of Parliament Act or any of the other federal statutes. I would simply look to the surviving annuitant's rights under those various acts to assess whether I could secure the rights that are existing on marriage breakdown through the mechanisms of the Divorce Act or the Family Law Act, or whether I would have to look elsewhere in order to secure it.

Let me give you an example of a marriage breakdown. We will use a different act other than the Judges Act for this circumstance because few of us represent judges. In this example my client is married to a member of the military and the pension has been valued at \$600,000. There are tax issues which I will not get into. We will say that the male is the pension holder. If there are no other assets, and if that is in after-tax dollars, he must pay

vivre séparément et, si l'une des parties décède avant la retraite, le conjoint non participant peut toujours être considéré comme le rentier survivant, s'il n'y a pas eu de divorce. Aux termes de la loi de l'Ontario, dans le cas de parties séparées, le conjoint non participant n'a pas droit à la rente de survivant. Cependant, si les conjoints cohabitent à la date de la retraite, la partie qui est le conjoint au moment du premier versement de la pension a droit au titre de rentier survivant, peu importe s'il y a séparation après la date du premier versement de la pension ou non. En vertu de la loi de l'Ontario, la situation est donc bien différente. Ce droit n'est pas inscrit dans le droit de la famille, mais il l'est de façon précise dans la loi en question.

Selon la perspective du droit de la famille, les modifications proposées à la Loi sur les juges, en ce qui concerne les pensions, correspondent généralement aux autres dispositions législatives. La définition légale de «conjoint» correspond à celle qui figure dans les autres lois fédérales, notamment la Loi de l'impôt sur le revenu ou la Loi sur la pension de la fonction publique.

L'inquiétude qui pourrait y avoir, concernant le droit de la famille, serait l'incapacité d'effectuer le transfert d'un paiement forfaitaire, ce qui représente la question de sécurité de la pension en tant qu'élément d'actif et en tant que source de revenu, parce que la Loi sur le partage des prestations de retraite ne s'applique pas à la Loi sur les juges. J'ignore si tout cela peut vous aider. Je serai heureuse de répondre à vos questions.

Le sénateur Beaudoin: Évidemment, les lois de l'Ontario définissent clairement le conjoint survivant à de nombreuses fins. La loi fédérale prescrit-elle des définitions semblables?

Selon la professeure Cameron, ce projet de loi va peut-être un peu trop loin et risque d'aller à l'encontre du droit de la famille des provinces en ce qui a trait aux pensions. C'est un point de vue très intéressant. Cependant, vous n'avez pas aborder la question de la constitutionnalité et, bien sûr, vous n'y étiez pas tenue. Mais, vous pourriez nous aider en disant ce que vous pensez d'inscrire une définition de conjoint survivant dans la loi fédéral.

Mme Thompson: En tant qu'avocate du droit de la famille, je n'ai pas à me préoccuper des lois sur les pensions, parce que le droit de mes clients, en cas de rupture du mariage, est prévu aux termes de la Loi sur le droit de la famille ou de la Loi sur le divorce. Le droit à une aide ne relève ni de la Loi sur les juges, ni de la Loi sur les allocations de retraite des députés, ni d'une autre loi fédérale. Je ne tiens compte des droits du rentier survivant prévus par ces lois seulement pour déterminer s'il est possible de garantir les droits existants au moment de la rupture du mariage, notamment en vertu de la Loi sur le divorce ou de la Loi sur le droit de la famille.

Prenons l'exemple d'une rupture de mariage. Nous utiliserons une autre loi que la Loi sur les juges dans ce cas, puisque peu d'entre nous représentent des juges. Disons que ma cliente est mariée à un militaire dont la pension est évaluée à 600 000 \$. Je ne vais pas aborder ici les questions d'ordre fiscal. Or, l'homme participe à un régime de retraite. Si ce montant est son seul élément d'actif et représente le montant après impôts, il devra

\$300,000 on account of that property right which is established under provincial law.

Then I have to consider how I will get that \$300,000. If he has been in the military, the couple may not have a house. They may have been moving around. There may no other assets. I have to ask if there is a life insurance policy. It may be that he has worked too hard all of his life, has a terrible heart condition, and cannot get life insurance. Then I look for a way to ensure that she would get an entitlement under the survivors' benefits of his pension plan.

Senator Beaudoin: It varies from one province to another. For example, in Quebec, we have a civil code, whereas Ontario and all the other provinces rely on common law. It may be that an estate in Ontario does not have the same destiny as an estate in Quebec; or an asset in Quebec may be different from an asset in Ontario. We live with that every day. It is not a problem. A pension, per se, is part of the estate.

Section 100 provides that Parliament should fix and provide the pension. The payment of the pension is not a problem. No one disagrees, of course, that the fixing must be done by the federal government. However, they go one step further and define surviving spouse and they legislate to a certain extent on the question of family law. Perhaps it is quite acceptable under the ancillary power of Ottawa, under section 91 and section 100, but if they do not do that, we must follow the law of Ontario, Quebec, or the applicable province. Do you think that Parliament should legislate on pensions and other issues that pertain to family law generally? Should we refrain from doing that?

Ms Thompson: It is certainly in keeping with the way other federal pension plans have been dealt with, from a family law perspective. It sort of "harmonizes," I guess is the term that has been used, the situation. It brings it into line from a family law perspective. The surviving annuity does not really impact on the right of the separated person in my example. She is entitled to \$300,000 on account of that pension. How we get it to her is a different matter. If this fellow is a member of the Canadian Forces, or was a member, then I can do that through the vehicle of the Pension Benefits Division Act and roll out \$300,000 into her retirement vehicle.

Some of the difficulty with the Judges Act is that it is not subject to the Pension Benefits Division Act and so that security becomes more problematic. Am I answering your question?

Senator Beaudoin: You are starting to, yes. You said that the Judges Act is not subject to the Pension Benefits Division Act.

Ms Thompson: No, it is not.

Senator Beaudoin: The intention is that it not be subject to that act.

Ms Thompson: Correct.

verser 300 000 \$ afin de respecter le droit de propriété, tel que l'établit la loi provinciale.

Il faut ensuite déterminer comment je vais obtenir ce 300 000 \$. S'il est question d'un militaire, le couple ne possède peut-être pas de maison. Il a peut-être dû déménager souvent. Il n'y a donc pas d'autres éléments d'actif. Je dois vérifier si ce militaire possède une assurance-vie. Or, il a travaillé avec trop d'acharnement pendant toute sa vie et il est terriblement cardiaque, de sorte qu'il n'a pu souscrire une assurance-vie. Je vais chercher un moyen de garantir à ma cliente le droit aux prestations au survivant prévu par le régime de pension.

Le sénateur Beaudoin: La situation change d'une province à une autre. Par exemple, le Québec observe le code civil alors qu'en Ontario et dans toutes les autres provinces, c'est la common law. Il se peut que la succession soit traitée différemment selon qu'on est au Québec ou en Ontario. Nous voyons cela tous les jours. Ce n'est pas un problème. Une pension fait automatiquement partie de la succession.

Aux termes de l'article 100, le Parlement verse la pension. Ce n'est pas le versement de la pension qui fait problème. Bien sûr, personne ne s'oppose à cela. Mais on va un peu plus loin et on définit l'expression «conjoint survivant», de sorte que, dans une certaine mesure, on légifère sur une question qui relève du droit de la famille. C'est peut-être fort acceptable en vertu du pouvoir accessoire que confèrent à Ottawa les articles 91 et 100, parce qu'autrement, il faut appliquer la loi du Québec, de l'Ontario ou d'une autre province. Pensez-vous que le Parlement devrait légiférer sur la question des pensions ou sur d'autres questions qui relèvent habituellement du droit de la famille? Devrions-nous éviter cela?

Mme Thompson: Cela correspond certainement au traitement accordé aux autres régimes de retraite fédéraux, dans le cadre du droit de la famille. Il y a ainsi une certaine «harmonisation» de la situation. La rente du survivant n'a pas vraiment d'incidence sur le droit de la personne séparée que j'ai utilisée dans mon exemple. Ma cliente a droit à 300 000 \$ venant du régime de retraite. La manière d'obtenir ce montant est une autre question. Si le conjoint est ou a été membre des Forces canadiennes, je peux alors invoquer la Loi sur le partage des prestations de retraite et transférer 300 000 \$ dans le régime de retraite de ma cliente.

En ce qui concerne la Loi sur les juges, une partie de la difficulté vient du fait que cette loi n'est pas couverte par la Loi sur le partage des prestations de retraite, de sorte que la question de sécurité devient un problème. Est-ce que cela répond à votre question?

Le sénateur Beaudoin: En partie. Vous avez dit que la Loi sur les juges n'était pas assujettie à la Loi sur le partage des prestations de retraite.

Mme Thompson: Non, elle ne l'est pas.

Le sénateur Beaudoin: L'intention est qu'elle ne le soit pas.

Mme Thompson: C'est juste.

Senator Beaudoin: Perhaps there is some intention that pensions should dealt with uniformly in Canada, even if family law may vary from one province to another.

As you many know, the law regarding last wills and testaments varies from one province to another. A pension would be included in the assets of the estate and would be subject to the applicable family law in the province concerned. However, now that we have raised the question that it may encroach on provincial family law, the question is: should we do that? Is this just a vehicle? Is it a good thing to do that?

Ms Thompson: Yes, because from a strictly pragmatic, family law perspective, it helps with the payment. If there is no application of the Pension Benefits Division Act, which in Ottawa has helped family lawyers immensely, then, being able to apportion the surviving annuity under the Judges Act certainly helps. It helps with the difficult security issue. It does not change the entitlement under property law. It helps us by actually giving us a mechanism to allow that payment to happen.

Senator Beaudoin: It is helpful?

Ms Thompson: Yes.

Senator Nolin: You read Bill C-37, and if I understand your last answer correctly, you believe it is fair and équitable, as we say in French, to make those amendments to the Judges Act.

Ms Thompson: It is certainly in line with other pieces of legislation, and better than much of the Ontario provincial pension legislation. None of the pension acts deal with the method of payment or security on marriage breakdown. That is in separate legislation. Federally, it is the Pension Benefits Division Act or the Pension Benefits Standards Act. As a family lawyer, I do not see the changes in this legislation as going beyond what is generally out there. Quite frankly, I wish that Ontario would go into this area.

Senator Nolin: Do you have any problem with the fact that in various provincial statutes common-law marriage is defined as cohabitation for three years or two years whereas Quebec has nothing of that sort? In Ontario, it is 12 months. Does this raise any conflict for you?

Ms Thompson: I cannot speak to the constitutional issues.

Senator Nolin: No, I am only concerned with pure matrimonial law.

Ms Thompson: You have had the absolute expert testimony on constitutional issues. It does not really impact from a family law perspective, because the entitlement to support will come either at the end of a marriage through the Divorce Act, or under section 3 of the Family Law Act, which is the three years. Therefore, it does not really impact. It does not give an

Le sénateur Beaudoin: Peut-être l'intention est-elle de traiter toutes les pensions de façon uniforme au Canada, même si la loi varie d'une province à l'autre.

Comme vous le savez, en ce qui concerne les dernières volontés et les testaments, la loi n'est pas la même dans toutes les provinces. Une pension serait incluse dans la succession et serait assujettie au droit de la famille applicable dans la province concernée. Toutefois, maintenant que nous avons soulevé le risque que cela n'empêche sur le droit de la famille de la province, la question est: Que faisons-nous? Est-ce la bonne façon de procéder? Est-il bien de faire ça?

Mme Thompson: Certainement car, d'un point de vue strictement pragmatique, du point de vue du droit de la famille, cela permet de garantir le paiement. Si la Loi sur le partage des prestations de retraite qui, à Ottawa, a été d'une aide considérable pour les avocats spécialisés dans le droit de la famille, ne s'applique pas, le fait de pouvoir partager la pension entre les survivants en vertu de la Loi sur les juges est certainement très utile. C'est utile afin de garantir le versement, ce qui est très difficile. Cela ne change pas le droit à pension en vertu du droit des biens. C'est utile en ce sens que ça nous dote d'un mécanisme qui permet de garantir que le paiement sera effectivement fait.

Le sénateur Beaudoin: Est-ce utile?

Mme Thomson: Certainement.

Le sénateur Nolin: Vous avez examiné le projet de loi C-37 et, si je comprends bien votre dernière réponse, vous pensez qu'il est équitable d'apporter ces changements à la Loi sur les juges.

Mme Thompson: Ça va certainement dans le sens d'autres mesures législatives et c'est nettement mieux qu'une grande partie de la législation de la province de l'Ontario en ce qui concerne les pensions. Aucune loi sur les pensions ne traite de la méthode ou de la garantie de paiement en cas de séparation ou de divorce. Cela fait partie d'une mesure législative distincte. Au niveau fédéral, il s'agit de la Loi sur le partage des prestations de retraite ou de la Loi sur les normes de prestation de pension. En tant qu'avocate spécialisée dans le droit de la famille, je ne considère pas que les changements proposés à cette mesure législative vont plus loin que ce qui existe en général. Très franchement, je souhaiterais que l'Ontario se penche là-dessus.

Le sénateur Nolin: Voulez-vous un inconvénient à ce que dans diverses lois provinciales, l'union de fait soit définie comme la cohabitation pendant deux ou trois ans, alors qu'il n'existe rien de la sorte au Québec? En Ontario, c'est douze mois. Est-ce que cela vous pose un problème?

Mme Thompson: Je ne suis pas qualifiée pour parler des aspects constitutionnels.

Le sénateur Nolin: Non, tout ce qui m'intéresse, c'est le droit matrimonial pur.

Mme Thompson: Vous avez eu le témoignage formel d'un spécialiste des questions constitutionnelles. Ça n'a pas réellement d'impact du point de vue du droit familial, étant donné que le conjoint aura finalement droit à une pension en vertu de la Loi sur le divorce ou de l'article 3 de la Loi sur le droit de la famille, qui fixe la période à trois ans. Cela n'a donc pas vraiment d'impact.

entitlement to support. Then from my practitioner's perspective, it would definitely be *ultra vires* if it attempted to establish, provincially, a support right to people who had only been living together. That is probably as far as I can go constitutionally.

Senator Nolin: You refrained from using a scenario involving a judge and that is obviously because they are not included in the sphere of the Pension Benefits Division Act. I would ask you, however, to use an example involving a judge with and without the passage of Bill C-37, so I may understand what will happen when a judge dies or divorces.

Ms Thompson: If a judge dies today and he and his spouse, to whom he must be married, or she must be married, survives him or her, that person would be entitled to the surviving superannuation.

Let us say the judge is a woman and she dies, having separated from her married spouse. They were not divorced but she was cohabiting with someone else for a period of 12 months. Under the present act, only the married spouse would be entitled to that superannuation, the surviving annuity. If the judge separates and we value her pension at the same figure of \$600,000, then she has an obligation to pay her spouse \$300,000 on account of her pension, and then we must look to other places.

Senator Nolin: That is half of the capital value, the value of the pension.

Ms Thompson: Yes, assuming that is the only asset. Then she either has to look to other assets, if she has them, or come up with life insurance or some other way of paying it out. If we assume that the judge's pension is her only asset and she must pay \$300,000 to her spouse, and she does not have it, then we might decide to pay that out through this "if and when" or deferred pension pay-out. The \$300,000 comes out as a stream of income, as a proportion of the judge's pension. When she retires, a certain portion of that would go to her husband as a property issue.

The difficulty is how to pay the rest of it out if the judge dies before that full amount is paid out, and there we might look to life insurance. If it would be possible to name the person as a surviving annuitant, then that might step into the place of life insurance, if the surviving annuity could continue over a period of time.

Senator Nolin: That is at the time of separation or divorce.

Ms Thompson: Yes.

Senator Nolin: Both. When you split the assets of the union, that is the kind of mechanism that you use to calculate the shares.

Ms Thompson: Yes.

Senator Nolin: It means that now and after the passage of Bill C-37, the value of a judge's pension is calculated for the remainder of his possible life.

Cela ne donne pas droit à une pension. À mon avis, ce serait un acte *ultra vires* que d'essayer d'établir, au niveau provincial, un droit à pension pour des gens qui ont seulement vécu ensemble. C'est probablement le plus que je puis dire d'un point de vue constitutionnel.

Le sénateur Nolin: Vous vous êtes abstenue d'utiliser un scénario mettant en cause un juge, de toute évidence parce que les juges ne sont pas assujettis à la Loi sur le partage des prestations de retraite. Je vous demande, toutefois, d'utiliser un exemple mettant en cause un juge avant et après l'adoption du projet de loi C-37 de façon à ce que je comprenne ce qui arrive quand un juge décède ou divorce.

Mme Thompson: Si un juge décède aujourd'hui et que lui et son épouse avec laquelle il doit être marié, ou qui doit être mariée avec lui, lui survit, cette personne aura le droit à une pension de retraite de survivant.

Disons que le juge en question est une femme et qu'elle meurt alors qu'elle est séparée de son conjoint auquel elle est mariée. Ils ne sont pas divorcés, mais elle a cohabité douze mois avec une autre personne. En vertu de la loi actuelle, seul le conjoint marié a droit à une pension, à une pension de survivant. Si le juge se sépare et que nous estimons sa pension à 600 000 \$, elle est alors tenue de verser à son conjoint 300 000 \$ au titre de sa pension, et nous devons aussi tenir compte de ses autres avoirs.

Le sénateur Nolin: La valeur de la pension est égale à la moitié du capital.

Mme Thompson: Oui, en supposant que c'est le seul avoir. Ensuite, elle doit se tourner vers ses autres avoirs, si elle en a, ou avoir une assurance-vie ou un autre moyen de payer. En supposant que ses avoirs se réduisent à sa pension et qu'elle doit verser à son conjoint 300 000 \$ qu'elle n'a pas, nous pouvons décider d'avoir recours au versement de prestations de pension différée. Les 300 000 \$ sont un revenu, une partie de la pension du juge. À sa retraite, une certaine partie de cette somme irait à son mari en vertu du droit de propriété.

La difficulté, c'est de savoir comment payer le reste si le juge meurt avant que le montant intégral n'ait été versé. C'est là qu'intervient l'assurance-vie. S'il était possible de désigner la personne en tant que bénéficiaire d'une pension de survivant, cela tiendrait lieu d'assurance-vie, si la pension pouvait continuer d'être versée pendant un certain temps.

Le sénateur Nolin: Vous voulez dire au moment de la séparation ou du divorce.

Mme Thompson: Oui.

Le sénateur Nolin: Les deux. Quand vous divisez les biens du mariage, c'est le genre de mécanisme que vous utilisez pour calculer les parts.

Mme Thompson: Oui.

Le sénateur Nolin: Cela veut dire que maintenant ou après l'adoption du projet de loi C-37, la valeur de la pension d'un juge est calculée pour les années qu'il peut lui rester à vivre.

Ms Thompson: It can be done that way. Let us say my judge client separates. She owes her husband \$300,000, and they have a house that is worth \$300,000. She may choose to give him the house. If she has other assets, such as RRSPs which are also worth \$600,000, she may be able to make the payment through that if the spouse has assets.

Senator Nolin: My question relates to whether the calculation of the assets include the total value of the pension. As I read the act, the judge receives a pension cheque monthly.

Ms Thompson: For family law purposes, we value it very differently.

Senator Nolin: That is why I am asking the question. Let us say the judge divorces at age 60 and he lives for another 25 years. There are many actuarial tables and ways to calculate that. They will calculate the remaining 25 years at "x" amount per month and determine that it will equal "y." The evaluation of the assets of the union will include that amount, is that correct?

Ms Thompson: Correct.

Senator Nolin: The is the situation under the existing statute, but it will be more specific with the passage of the Bill C-37.

Ms Thompson: That is because it is provincial property law.

Senator Moore: In your example, the female client judge owes the separated spouse \$300,000. Let us assume that is the only substantial asset. You said that the problem lies in ensuring that \$300,000 is paid to the former husband. Let us further assume that she retires and \$100,000 is paid out. You told us that, if then the judge who was the participant in the pension plan dies, there would be no further spousal benefits, but that would be covered by way of insurance.

Ms Thompson: Yes.

Senator Moore: At what point would you try to acquire an insurance policy? How do you determine what the amount of the benefit payable under that policy will be? Do you make the actuarial calculation and start with \$300,000? Can you buy a policy to cover the \$300,000 or whatever lesser amount may be owing upon the death? How do you do it; and have you done that in some situations?

Ms Thompson: Yes. We do that at the time of negotiating the separation agreement. If we are following a deferred pay-out of the pension, then a very important part of the whole negotiated deal will be the security for the pension plan, whether that is through life insurance or another vehicle. Of course, as we all get older, the cost of maintaining any kind of life insurance gets increasingly more expensive.

Senator Moore: Can you buy a policy with that kind of a flexible payout figure in it?

Ms Thompson: Yes. That is what we would be looking at, and I would ask the actuary who would value the pension to also give me a likely scheme of the type of protection or security that the person would need.

Mme Thompson: On peut le faire de cette manière. Disons que le juge, qui est ma cliente, se sépare. Elle doit à son mari 300 000 \$ et ils ont une maison d'une valeur de 300 000 \$. Elle peut décider de lui donner la maison. Si elle a d'autres avoirs, comme des REER, d'une valeur de 600 000 \$, elle peut s'en servir pour payer ce qu'elle doit à son mari si celui-ci a des avoirs.

Le sénateur Nolin: Ce que je veux savoir, c'est si l'on tient compte de la valeur totale de la pension dans le calcul des avoirs. Si je regarde la loi, le juge reçoit un chèque de pension mensuel.

Mme Thompson: Aux fins du droit de la famille, les calculs se font de façon très différente.

Le sénateur Nolin: C'est pour cela que je pose la question. Disons que le juge en question divorce à l'âge de 60 ans et vit encore 25 ans. Il y a de nombreuses tables actuarielles pour calculer ça et de nombreuses façons de le calculer. On multipliera le nombre d'années qu'il lui reste à vivre par «x» par mois et on obtiendra un total «y». L'évaluation des biens du mariage sera comprise dans cette somme, est-ce bien cela?

Mme Thompson: C'est cela.

Le sénateur Nolin: C'est comme cela que ça se passe en vertu de la loi en vigueur, mais après l'adoption du projet de loi C-37, les calculs seront plus précis.

Mme Thompson: C'est à cause du droit provincial des biens et de la propriété.

Le sénateur Moore: Dans l'exemple que vous avez donné, cette femme juge doit 300 000 \$ à son conjoint dont elle est séparée. Supposons que ce soit là son seul avoir substantiel. Vous avez dit que le problème est de s'assurer que la somme de 300 000 \$ sera bien payée à l'ex-conjoint. Supposons maintenant que cette femme juge prend sa retraite et qu'elle reçoit 100 000 \$. Vous nous avez dit que, si le juge qui cotisait au régime de pension meurt, le conjoint ne toucherait plus de prestations de conjoint, mais seulement l'assurance.

Mme Thompson: Oui.

Le sénateur Moore: À quel moment essaieriez-vous d'acquérir une police d'assurance? Comment détermineriez-vous le montant à payer en vertu de cette assurance? Faites-vous un calcul actuariel en commençant à 300 000 \$? Pouvez-vous acheter une assurance pour couvrir ces 300 000 \$ ou la somme quelle qu'elle soit que vous devrez à votre mort? Comment faites-vous? L'avez-vous déjà fait?

Mme Thompson: Oui. Nous le faisons au moment de négocier l'accord de séparation. Si nous optons pour un versement différé de la pension, une partie très importante de l'accord négocié traitera de la garantie de paiement, que ce soit au moyen d'une assurance-vie ou d'un autre moyen. Bien sûr, à mesure que nous vieillissons, une assurance-vie de ce type coûte de plus en plus cher.

Le sénateur Moore: Est-il possible de souscrire une assurance avec ce genre de versement flexible?

Mme Thompson: C'est possible. En fait, c'est une possibilité que nous envisagerions et je demanderais dans ce cas à l'actuaire chargé d'estimer la pension de me donner une idée du type de protection ou de garantie dont la personne en question a besoin.

Senator Fraser: I must confess I find this whole subject increasingly baffling. This has nothing to do with your testimony, which was fascinating. I want to ask one small follow-on question to one of Senator Nolin's many excellent questions.

Regarding the harmonization principle, has there ever been, to your knowledge, a case where the provincial definition of common-law spouse came into conflict with the Treasury Board definition of common-law spouse? If so, what happened?

Ms Thompson: I do not know of any.

Senator Fraser: Is this an impossibility because they deal with different areas? You see how at sea I am here.

Ms Thompson: No, I think it is an excellent question because it is a very confusing area. Treasury Board would decide whether or not the person was a surviving annuitant under the pension plan, had they been living common-law. If that dependent person then chose to sue the deceased's estate for support, then the court would look at the provincial definition of spouse. They would certainly look to the annuity that she had in determining whether there was any need, but the continuing annuity would be basically an asset that she would have.

Senator Fraser: In this case, would that be unlikely to happen because Treasury Board's definition is more generous?

Ms Thompson: Yes.

Senator Fraser: In practice, it just would not arise.

Ms Thompson: I cannot think of any circumstances where it would arise, but that does not preclude that they are out there.

Senator Moore: Ms Thompson, I think you said that, upon divorce, the status of spouse disappears and so does entitlement to surviving spousal allowance under the pension plan that we have been discussing. Does that apply if there is no separation agreement or divorce decree?

Ms Thompson: That only applies if there has not been a property settlement under the provincial act. For example, and this may be going further than you want to go, but it is possible under the Divorce Act, 1985 to separate the corollary relief, including the property settlement, from the actual divorce. If that happens in my practice and I have a non-pensioned spouse, then I appeal to the court to stay that divorce until such time as the property aspects, including security, have been determined either through a court order, negotiations, or an agreement.

Senator Moore: Can the Treasury Board override such an agreement? You mentioned that you did not think there was legislation that caused the plan administrator, the Treasury Board, to split the asset.

Ms Thompson: No, there is not.

Senator Moore: Does that mean that Treasury Board discretion is paramount to property settlement?

Le sénateur Fraser: J'avoue que toute cette question m'échappe. Cela n'a rien à voir avec votre témoignage qui était fascinant. Le sénateur Nolin vous a posé d'excellentes questions. J'aimerais vous en poser une petite.

En ce qui concerne le principe d'harmonisation, s'est-il jamais, à votre connaissance, produit un cas où il y avait conflit entre la définition de «conjoint de fait» d'une province et celle du Conseil du Trésor? Dans l'affirmative, que s'est-il passé?

Mme Thompson: Non, pas que je sache.

Le sénateur Fraser: Est-ce impossible parce que l'on traite ici de domaines différents? Comme vous le voyez, je nage complètement.

Mme Thompson: Non. Je pense que c'est une excellente question car c'est un domaine dans lequel on se perd facilement. Dans le cas d'une union libre, le Conseil du Trésor décide si la personne à charge a droit ou non à une pension de conjoint survivant en vertu du régime de pension. Si la personne à charge décide ensuite de poursuivre la succession pour obtenir une pension alimentaire, le tribunal se fonde sur la définition provinciale de «conjoint». Il détermine, sur la base des allocations qu'elle touche, si elle a effectivement besoin d'une pension alimentaire, mais essentiellement la personne en question continuerait de toucher ses allocations.

Le sénateur Fraser: N'est-il pas improbable que cela arrive étant donné que la définition du Conseil du Trésor est plus généreuse?

Mme Thompson: Effectivement.

Le sénateur Fraser: En pratique, la question ne se pose pas.

Mme Thompson: Je n'arrive pas à penser à un cas où elle pourrait se poser, mais il n'empêche qu'elle peut se poser.

Le sénateur Moore: Mme Thompson, vous avez dit que, au moment du divorce, le conjoint perdait son statut de conjoint de même que son droit à une pension de survivant en vertu du régime de pension dont nous avons discuté. Cela s'applique-t-il en cas d'accord de séparation ou de jugement de divorce?

Mme Thompson: Cela ne s'applique que si la question des biens n'a pas été réglée en vertu de la loi provinciale. Par exemple, et je vais plus loin, il est possible, en vertu de la Loi sur le divorce de 1985, de séparer les mesures accessoires, y compris le partage des biens, du divorce comme tel. Quand j'ai affaire à un cas de ce genre, et j'ai un conjoint non pensionné, je demande à la Cour de surseoir au jugement de divorce tant que la question des biens, y compris la garantie de paiement, n'a pas été réglée au moyen d'une ordonnance, de négociations ou d'un accord.

Le sénateur Moore: Le Conseil du Trésor peut-il passer outre un tel accord? Vous avez dit qu'à votre connaissance, il n'existe pas de loi obligeant l'administrateur du régime de pension, le Conseil du Trésor, au partage des biens.

Mme Thompson: Non, il n'y en a pas.

Le sénateur Moore: Est-ce que ça veut dire que le pouvoir discrétionnaire du Conseil du Trésor l'emporte sur l'accord de partage des biens?

Ms Thompson: Treasury Board could take the position, for example, that it is not bound by a private contract between two parties, or if the Government of Canada is not a party to the court order. For example, if the court ordered, or if the agreement purported to direct Treasury Board to name this person as a surviving annuitant notwithstanding their divorce, Treasury Board, to my mind, would not be bound.

Senator Moore: It would not be bound?

Ms Thompson: No.

Senator Moore: If you had a divorce decree and this settlement agreement was part of it, Treasury Board would still not be bound by that?

Ms Thompson: I do not believe so, not unless they were in fact a party to it, or unless it came within their discretion. Certainly, it is clearer under this act because it is not discretionary. The dependent spouse would know exactly where she stood.

The Chairman: Miss Thompson, you are telling us that, if we follow the advice of Professor Cameron and split the provincial jurisdiction away from the areas of federal jurisdiction, which is the pension, that we will have problems with this act because provincial jurisdictions are pretty well all over the place and even differ within the individual provinces themselves.

Ms Thompson: Again, I am not qualified to speak on the constitutionality aspects. However, from a family law perspective, I keep going back to the entitlement which comes out of family law, and the definition of spouse stays the same regarding the entitlement to support for a so-called cohabiting or common-law spouse. The fact that there is a benefit under federal legislation to a surviving spouse, does not really impact, to my mind, on the property rights or the support rights at the end of a marriage under the provincial law.

The Chairman: I think you danced around the subject. You did not really answer the question.

Ms Thompson: I do not know how to be any more direct. In part, that may be my lack of ability to speak to the constitutionality of the matter.

The Chairman: You mentioned that the definition of spouse in this bill parallels that found in other federal statutes. Is the phrase in clause 1 of the bill: of the "opposite sex" common in other federal acts?

Ms Thompson: Yes. It is across the board now. There certainly has been recent jurisprudence in this regard, and I understand some of your witnesses spoke to that issue. It is also common, provincially, in relation to support rights or property rights, and that, too, is being litigated.

The Chairman: That phrase is commonly used provincially as well as federally.

Ms Thompson: Yes.

Mme Thompson: Le Conseil du Trésor peut, par exemple, partir du point de vue qu'il n'est pas lié par un contrat privé conclu entre les deux parties, ou que le gouvernement du Canada n'est pas partie à l'ordonnance. Par exemple, si le tribunal ordonne ou si l'accord prétend ordonner au Conseil du Trésor de désigner cette personne conjoint survivant en dépit du divorce, le Conseil du Trésor n'est lié en aucune façon.

Le sénateur Moore: Il n'est pas tenu de le faire?

Mme Thompson: Non.

Le sénateur Moore: Le Conseil du Trésor n'est pas lié par un accord de partage des biens conclu dans le cadre d'un jugement de divorce?

Mme Thompson: Je ne crois pas, à moins qu'il n'y soit parti ou que cela ne relève de son pouvoir. Cette loi est plus claire à ce sujet, car il n'est pas question de pouvoir discrétionnaire. Le conjoint à charge sait exactement à quoi s'en tenir.

La présidente: Madame Thompson, vous nous dites que, nous suivons le conseil de la professeure Cameron et que nous faisons une distinction entre les questions relevant de la compétence provinciale et celles relevant de la compétence fédérale, la pension, cette loi posera des problèmes étant donné que les provinces ont compétence dans à peu près tous les domaines, et que même les domaines dans lesquels elles ont compétence varient d'une province à l'autre.

Mme Thompson: Encore une fois, je ne suis pas qualifiée pour parler de l'aspect constitutionnel. Toutefois, du point de vue du droit de la famille, je répète qu'en ce qui concerne le droit à une pension et la définition de conjoint, un conjoint de fait a droit à une pension alimentaire. Le fait qu'un conjoint survivant ait droit à une pension en vertu de la législation fédérale, n'a pas vraiment d'impact, à mon avis, sur le droit de propriété ou le droit à une pension alimentaire d'un conjoint à l'issue d'un mariage en vertu de la loi provinciale.

La présidente: Vous tournez autour du sujet. Vous n'avez pas vraiment répondu à la question.

Mme Thompson: Je ne sais pas comment m'exprimer de façon plus directe. C'est peut-être dû en partie au fait que je ne suis pas qualifiée pour parler de l'aspect constitutionnel de la question.

La présidente: Vous avez dit que la définition de conjoint dans ce projet de loi est analogue à celle qui figure dans d'autres lois. L'expression, à l'article 1, «personne de sexe opposé» est-elle courante dans les autres lois fédérales?

Mme Thompson: Oui. On la rencontre partout. Il y a eu récemment pas mal de décisions qui font jurisprudence dans ce domaine. Que je sache, certains témoins qui ont comparu devant vous vous en ont parlé. C'est aussi une expression couramment utilisée dans les provinces à propos du droit à une pension alimentaire ou du droit de propriété et cette expression aussi fait l'objet d'un litige.

La présidente: C'est une expression couramment employée aux niveaux provincial et fédéral.

Mme Thompson: Oui.

Senator Fraser: It is now being litigated.

Ms Thompson: As far as support rights go, an Ontario case has been argued at the Supreme Court level, but the court has not yet released its decision.

The Chairman: If there are no further questions, I thank you very much for coming at short notice to appear before us today.

The committee adjourned.

Le sénateur Fraser: Cette expression fait maintenant l'objet d'un litige.

Mme Thompson: Une affaire en Ontario concernant le droit à une pension alimentaire a été renvoyée devant la Cour Suprême. La Cour n'a pas encore rendu sa décision.

La présidente: Il n'y a pas d'autres questions. Je vous remercie d'avoir accepté de comparaître devant nous aujourd'hui, malgré un bref préavis.

La séance est levée.

OTTAWA, Tuesday, October 6, 1998

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-25, to amend the National Defence Act and to make consequential amendments to other acts, met this day at 3:31 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (Chairman) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, we are joined by the Honourable Art Eggleton, Minister of National Defence, and Brigadier-General Pitzul, who is the Judge Advocate General.

Mr. Eggleton, we proceed in a fairly informal way here. We will turn the floor over to you for remarks and then to the senators for questions. Please proceed.

[*Translation*]

Mr. Arthur C. Eggleton, MP, PC, Minister of National Defence: Madam Chairman, first of all I would like to thank you and all honourable members of this committee for giving me the opportunity to discuss Bill C-25. I am pleased to be here to discuss this key element of the sweeping program of change that is underway in the Department of National Defence and the Canadian Armed Forces.

[*English*]

This legislation is an ambitious package of amendments that will strengthen the statutory framework governing the operations of the Department of National Defence and the Canadian Forces. The amendments proposed in this bill will amount to the most extensive amendments to the National Defence Act since its enactment in 1950.

The Canadian Forces have demonstrated again and again that they are truly a vital national institution. We, and all Canadians, have good reason to praise their dedication and professionalism. Most recently, in the search and recovery operation off Peggy's Cove in Nova Scotia, we have again seen the competent, professional and sensitive manner in which members have handled their duties in the most difficult of conditions.

OTTAWA, le mardi 6 octobre 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, qui est saisi du projet de loi C-25, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 15 h 31 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (présidente) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, nous accueillons aujourd'hui l'honorable Art Eggleton, ministre de la Défense nationale, et le brigadier-général Pitzul, qui est le juge-avocat général.

Monsieur Eggleton, nous procédons ici de façon assez informelle. Vous aurez d'abord la parole pour faire une allocution, après quoi les sénateurs pourront vous poser des questions. Vous avez la parole.

[*Français*]

M. Arthur C. Eggleton, député, c.p., ministre de la Défense nationale: Madame la présidente, j'aimerais d'abord vous remercier ainsi que les autres honorables membres du comité de me donner l'occasion de vous parler du projet de loi C-25. Je suis heureux d'être ici pour discuter de cet élément clé du vaste programme de changement en cours au ministère de la Défense nationale et dans les Forces armées canadiennes.

[*Traduction*]

Ce projet de loi représente un ensemble ambitieux de modifications qui renforceront le cadre juridique qui régit le fonctionnement du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes. Les modifications proposées dans ce projet de loi constituent la refonte la plus en profondeur de la Loi sur la défense nationale depuis sa promulgation en 1950.

Les Forces canadiennes ont fait la preuve à maintes et maintes reprises qu'elles sont véritablement une institution nationale vitale. À l'instar de tous les Canadiens, nous avons tout lieu de nous féliciter de leur dévouement et de leur professionnalisme. Encore tout récemment, lors de l'opération de recherche et de récupération au large de Peggy's Cove en Nouvelle-Écosse, nous avons vu nos militaires accomplir leurs tâches avec compétence, professionnalisme et sensibilité, dans des conditions extrêmement difficiles.

In order to enable the Canadian Forces to complete the missions that are assigned by the government, they must have the necessary tools. One of these tools is the justice system. We must remember that this is an armed force, trained for combat, requiring a distinct system of military justice. This requirement follows from the uniqueness of the Canadian Forces' mandate, purpose and roles, as well as the special responsibilities and obligations of its members. Central to this uniqueness is the fact that military personnel may be required to risk injury or death in the performance of their duties. This puts a premium on discipline and cohesion of military units. This operational reality has specific implications for the military justice system.

First, the Canadian Forces require a justice system that can try offences against the ordinary law of Canada, as well as offences that are unique to the military, such as mutiny or being absent without leave.

Second, the military chain of command, which is accountable not only for the maintenance of discipline but also for carrying out the missions assigned by the government, must play a key role in the administration of justice.

Third, the system must be able to try to punish violations quickly so that individuals can be returned to service as soon as possible.

Finally, the system needs to be portable so that it can function wherever the forces are deployed, whether it be in time of peace or conflict, either in Canada or abroad.

In taking action to ensure that the Canadian Forces have the justice system they need, we have sought advice from within the military, from the public at large and from distinguished Canadians with special knowledge. The amendments contained in Bill C-25 are a product of that process and are a key component of the comprehensive change program under way in the Department of National Defence and the Canadian Forces.

Bill C-25 has four principal thrusts that are aimed directly at the modernization of the military justice system. First, it will clearly establish in the National Defence Act for the first time the roles and responsibilities of the key participants in the military justice system. It will set clear standards of institutional separation for the investigative, prosecutorial, defence and judicial functions. Second, it emphasizes transparency and provides greater structure to the exercise of individual discretion in the investigation and charging processes. Third, it modernizes the powers and procedures of service tribunals, including eliminating the death penalty under military law. Fourth, it strengthens oversight and review of the administration of military justice.

We have also taken the opportunity that this legislation affords to address a broad range of provisions in the National Defence Act. For example, Bill C-25 will modernize the provisions with

Pour que les Forces canadiennes puissent s'acquitter des missions qui leur sont confiées par le gouvernement, elles doivent avoir les outils nécessaires. L'un de ces outils est le système judiciaire. Il ne faut pas oublier que nous avons affaire à des forces armées, entraînées au combat, qui exigent un système judiciaire militaire distinct. Cette exigence découle du caractère unique du mandat des Forces canadiennes, de leur objet même et des rôles qui leur sont confiés, mais aussi des responsabilités et obligations spéciales de leurs membres. L'élément central de ce caractère unique tient au fait que les militaires peuvent être appelés à risquer leur vie dans l'accomplissement de leurs tâches. D'où l'importance extrême de la discipline et de la cohésion des unités militaires. Cette réalité opérationnelle a des conséquences précises pour le système de justice militaire.

Premièrement, les Forces canadiennes ont besoin d'un système judiciaire qui peut juger aussi bien les infractions contre les lois ordinaires du Canada que les infractions qui sont particulières aux militaires, par exemple la mutinerie ou l'absence sans permission.

Deuxièmement, la chaîne de commandement militaire, qui est responsable non seulement du maintien de la discipline, mais aussi de l'accomplissement des missions confiées par le gouvernement, doit jouer un rôle clé dans l'administration de la justice.

Troisièmement, le système doit être capable de punir rapidement les infractions, pour que les soldats soient retournés à leurs unités le plus vite possible.

Enfin, le système doit être mobile pour pouvoir fonctionner partout où les Forces sont déployées, que ce soit en temps de paix ou de conflit, au Canada ou à l'étranger.

En prenant des mesures pour faire en sorte que les Forces canadiennes soient dotées du système judiciaire dont elles ont besoin, nous avons demandé conseil aux militaires, au grand public et à d'éminents Canadiens possédant des connaissances spécialisées. Les modifications proposées dans le projet de loi C-25 sont le fruit de ce processus et représentent un élément crucial du vaste programme de changements actuellement en cours au ministère de la Défense nationale et dans les Forces canadiennes.

Le projet de loi C-25 comporte quatre éléments principaux qui visent directement à la modernisation du système judiciaire militaire. Premièrement, il établit clairement dans la Loi sur la défense nationale, pour la première fois, les rôles et responsabilités des principaux intervenants du système de justice militaire. Il fixe clairement des normes de séparation institutionnelle entre les fonctions d'enquête, de poursuite et de défense et les fonctions judiciaires. Deuxièmement, il renforce la transparence et encadre de façon plus structurée l'exercice du pouvoir discrétionnaire individuel dans les processus d'enquête et de mise en accusation. Troisièmement, il modernise les pouvoirs et procédures des tribunaux militaires, et supprime la peine de mort en droit militaire. Quatrièmement, il renforce la supervision et le contrôle de l'administration de la justice militaire.

Nous avons aussi saisi l'occasion que nous offrait ce projet de loi pour modifier une foule d'autres dispositions de la Loi sur la défense nationale. Par exemple, le projet de loi C-25 modernise

respect to boards of inquiry. It will also clarify the legislative authority for the performance of public service duties by Canadian Forces' members, such as those services that were recently performed during the ice storm.

I appreciate the opportunity to discuss any aspect of the bill with the committee, but, in my opening remarks, I should like to outline our thinking on four specific issues that have been raised by the bill. These are, first, the recommendations in the Somalia Commission of Inquiry to provide for an inspector general in the National Defence Act; second, the requirement for the act to be amended to provide for an ombudsman; third, the jurisdiction by the military on sexual assaults committed in Canada; and fourth, the independence of military judges.

First, I will touch on the issue of the provision of an inspector general. It has been suggested that the government has ignored the recommendation of the Somalia Commission of Inquiry to establish an inspector general. We are implementing approximately 83 per cent of the recommendations of the Somalia Commission of Inquiry, including many on military justice. I can think of no commission of inquiry in recent Canadian history whose recommendations have received such across-the-board support or have been implemented so quickly.

While it is true that we do not agree with the specific recommendation concerning the inspector general, we do agree with, and strongly support, its underlying objective: the strengthening of the oversight of the Department of National Defence and the Canadian Forces, including oversight by civilians and by Parliament. To accomplish this objective, we have adopted a threefold strategy.

First, we have strived to strengthen our cooperation with existing oversight bodies with which we are presently dealing, such as, for example, the Auditor General, the Commissioner of Official Languages and the Canadian Human Rights Commission.

Second, we have substantially increased the annual and public reporting, including mandatory reports to Parliament on defence issues. In fact, no less than six reports will be made public and will be filed with Parliament.

Third, in Bill C-25 and elsewhere, we have added new, specialized oversight bodies, such as the Canadian Forces Grievance Board and the Military Police Complaints Commission.

Our approach to oversight of the Department of National Defence and the Canadian Forces has two advantages: First, it will increase civilian oversight; and, second, it will provide for more specialized review mechanisms tailored to specific areas. That is the main difference and the reason we do not support the recommendation respecting an inspector general. In addition, the

les dispositions relatives aux commissions d'enquête. Il précise également les autorisations légales qui régissent l'accomplissement de fonctions de service public par les membres des Forces canadiennes, par exemple les services qui ont été rendus récemment pendant la tempête de verglas.

Je me ferai un plaisir de discuter de tout aspect du projet de loi avec les membres du comité, mais dans mon allocution d'ouverture, je voudrais énoncer notre position sur quatre questions précises qui sont abordées dans le projet de loi. Premièrement, les recommandations de la Commission d'enquête sur la Somalie visant la création, dans la Loi sur la défense nationale, d'un poste d'inspecteur général; deuxièmement, la nécessité de modifier la loi pour créer le poste d'ombudsman; troisièmement, la juridiction des tribunaux militaires sur les agressions sexuelles perpétrées au Canada; et quatrièmement, l'indépendance des juges militaires.

Je vais d'abord aborder la question de la création du poste d'inspecteur général. Certains ont dit que le gouvernement avait laissé de côté la recommandation de la Commission d'enquête sur la Somalie visant la création d'un poste d'inspecteur général. Nous donnons suite à environ 83 p. 100 des recommandations de cette commission, notamment dans le domaine de la justice militaire. À ma connaissance, aucune autre commission d'enquête, dans l'histoire canadienne récente, n'a vu ses recommandations appuyées de façon aussi généralisée ou appliquées aussi rapidement.

Il est vrai que nous ne sommes pas d'accord avec la recommandation précise concernant l'inspecteur général, mais nous souscrivons à l'objectif sous-jacent, que nous appuyons fermement: le renforcement de la supervision du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes, c'est-à-dire la supervision par les autorités civiles et par le Parlement. Pour atteindre cet objectif, nous avons adopté une stratégie en trois volets.

Premièrement, nous nous sommes efforcés de renforcer notre coopération avec des organismes de supervision existants, avec lesquels nous traitons actuellement, par exemple le vérificateur général, le commissaire aux langues officielles et la Commission canadienne des droits de la personne.

Deuxièmement, nous avons renforcé considérablement les exigences en matière de rapports annuels et publics, notamment pour ce qui est des rapports devant obligatoirement être présentés au Parlement sur les questions de défense. En fait, pas moins de six rapports seront rendus publics et seront déposés au Parlement.

Troisièmement, dans le projet de loi C-25 et ailleurs, nous avons ajouté de nouveaux organes de supervision spécialisés, par exemple le comité d'examen des griefs des Forces canadiennes et la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire.

Notre approche pour ce qui est des activités de surveillance du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes comporte deux avantages: premièrement, elle permettra de renforcer la supervision par les civils; et deuxièmement, elle prévoit la création de mécanismes de révision spécialisés taillés sur mesure pour aborder des domaines spécifiques. C'est la

mandates of the new bodies will more easily complement, rather than conflict with, those of existing internal and external review bodies.

With the new bodies that the government is establishing, we see no need for an inspector general. Quite simply, all the bases are covered.

There has been some comment that there should be provisions in the National Defence Act for the position of ombudsman. As you may know, I have recently appointed Mr. André Marin as the first ombudsman for the Canadian Forces and the Department of National Defence. The ombudsman will provide information, advice and guidance to all personnel, military or civilian, who believe that they have been treated improperly. He will serve as a neutral and independent sounding board, mediator and reporter. As such, he is in the unique position of being able to make substantial and long-lasting improvements to the welfare of the members of the Canadian Forces, their dependants, and the members of the department. Given the nature of the ombudsman function, it is not necessary that the position be set out in the National Defence Act.

The ombudsman carries enormous moral authority and credibility in the eyes of the senior decision-makers within the department and the Canadian Forces, which are derived in large measure from the neutrality and confidentiality of his office and his direct reporting relationship to me. The authority of the position will permit the ombudsman to be involved in cases that cannot be resolved by the chain of command and to draw attention to any problems in a public way. The ombudsman will report directly to me, and his annual report will be made public.

Earlier this year, there were reports in the media about a number of incidents or allegations of sexual assault in the military. Sexual assault is a crime, and is treated as such. In addition to being inherently reprehensible, sexual assaults committed in the military context undermine the ability of members of both sexes to contribute equally to the Canadian Forces' mission. Sexual assaults are highly corrosive of morale and unit cohesion. They diminish the mutual respect and trust in fellow members which underpins military efficiency.

It is for these reasons that in Bill C-25 we propose amendments to the act that would repeal the current limitation on the trial of sexual assaults in Canada. That will give the Canadian Forces concurrent jurisdiction with civilian authorities in respect of sexual assault, as is the case with the vast majority of federal offences. The Canadian Forces already have concurrent jurisdiction over virtually all federal offences, including offences of a sexual nature, such as sexual exploitation, which occur in Canada.

principale différence et c'est la raison pour laquelle nous n'appuyons pas la recommandation relative à l'inspecteur général. De plus, les mandats des nouveaux organismes serviront de complément à ceux des organismes de révision interne et externe actuels au lieu de s'y opposer.

Étant donné les nouveaux organismes que le gouvernement établit, nous ne voyons pas le besoin d'un inspecteur général. C'est bien simple, nous répondons à tous les besoins.

D'aucuns ont dit qu'il fallait ajouter à la Loi sur la défense nationale des dispositions créant le poste d'ombudsman. Comme vous le savez peut-être, j'ai récemment nommé M. André Marin au poste d'ombudsman des Forces canadiennes et du ministère de la Défense nationale; M. Marin est le premier à occuper ce poste. L'ombudsman fournira des renseignements, des conseils et des avis à tous les employés, militaires ou civils, qui ont des raisons de croire qu'ils ont été injustement traités. Il sera un intermédiaire, un médiateur et un rapporteur neutre et indépendant. Comme tel, il sera particulièrement bien placé pour provoquer des améliorations sensibles et durables au bien-être des membres des Forces canadiennes, de leurs personnes à charge et de tous les employés du ministère. Étant donné la nature des fonctions de l'ombudsman, il n'est pas nécessaire que le poste soit établi dans la Loi sur la défense nationale.

L'ombudsman jouit d'une très grande autorité morale et d'une grande crédibilité aux yeux des principaux décideurs du ministère et des Forces canadiennes; cette autorité morale et cette crédibilité découlent dans une large mesure de la neutralité et de la confidentialité de ses fonctions et aussi du fait qu'il relève directement de moi. L'ombudsman mettra cette autorité à profit dans des affaires qui ne peuvent pas être résolues par la chaîne de commandement et lui permettra d'attirer l'attention du public sur tout problème éventuel. L'ombudsman relève directement de moi et son rapport annuel sera rendu public.

Au début de l'année, les médias ont rapporté un certain nombre d'incidents ou d'allégations d'agressions sexuelles dans les forces armées. L'agression sexuelle est un crime et est traitée comme telle. En plus d'être intrinsèquement répréhensible, une agression sexuelle perpétrée dans le contexte militaire entrave la capacité des militaires des deux sexes de contribuer également à l'accomplissement de la mission des Forces canadiennes. Les agressions sexuelles sont extrêmement néfastes pour le moral et la cohésion de l'unité. Elles sapent le respect mutuel et la confiance envers les collègues, deux éléments sur lesquels repose l'efficacité militaire.

C'est pourquoi dans le projet de loi C-25, nous proposons de modifier la loi de manière à abroger les limites actuelles relativement à l'instruction des affaires d'agressions sexuelles au Canada. Ces modifications conféreront aux Forces canadiennes une compétence concurrente à celle des autorités civiles en ce qui a trait à l'agression sexuelle, comme c'est le cas pour la grande majorité des infractions fédérales. Les Forces canadiennes ont déjà compétence concurrente sur presque toutes les infractions de compétence fédérale commises au Canada, y compris les infractions d'ordre sexuel comme l'exploitation sexuelle.

The Canadian Forces are committed to treating sexual violence against members as a serious issue in order to foster equality in the forces. Sexual assault charges will be triable only by court martial over which a military judge presides.

Turning to another key issue, Bill C-25 makes profound changes to the legal framework for military judges. The legal framework for military judges, as it existed in August of 1997, was addressed by the Court Martial Appeal Court in the recent *Lauzon* case. The court found that standing court martial, and by implication other courts martial, did not meet the requirements for an independent tribunal under paragraph 11(d) of the Charter. The court ruling reinforces the importance of a clear separation of judicial and executive power, and that is one of the principal goals of Bill C-25.

To enhance the independence of military judges, amendments to the act have been recommended through this bill in anticipation of decisions such as the one in the *Lauzon* case. Under Bill C-25, military judges, like all federal judges, will be appointed by the Governor in Council and they will be appointed for five-year terms. Renewal and removal decisions in respect of military judges will be made after having received the recommendations of a committee struck for that purpose. The composition of the committee will be set by regulation and will be balanced to ensure independence, effectiveness and objectivity.

Military judges will have an independent, effective and objective means to depoliticize the process of determining pay. The pay of military judges will be established in a manner that meets the requirements set recently by the Supreme Court of Canada in the *P.E.I. Reference*. Bill C-25 will require judges' pay to be reviewed regularly by a review committee. Changes to that pay will be made on the recommendation of the committee. The composition of the committee will be prescribed in the regulations, and the method will be an independent, effective and objective means of dealing with the matter.

In the *Généreux* case in the Supreme Court of Canada in 1992, Chief Justice Lamer noted that the strength of the military judiciary rests in the use of military officers who are legally trained, and said that to deprive the military justice system of this knowledge and experience would not benefit either the Canadian Forces or the accused. That was an important decision on this whole matter of a separate military justice system.

Military judges are key participants in that system, and these changes proposed in Bill C-25 will strengthen their independence and the respect for our military justice system.

Honourable senators, it has been almost 50 years since the National Defence Act was first enacted as the first comprehensive national defence statute common to the then three armed services.

Les Forces canadiennes sont déterminées à traiter sérieusement toute affaire de violence sexuelle contre des militaires, afin de favoriser l'égalité dans les Forces. Les accusations d'agressions sexuelles pourront seulement être instruites dans un procès devant une cour martiale présidée par un juge militaire.

Je passe maintenant à un autre aspect clé du projet de loi C-25, c'est-à-dire les changements en profondeur apportés au cadre réglementaire du poste de juge militaire. La cour d'appel des cours martiales du Canada s'est récemment prononcée dans l'affaire *Lauzon* sur le cadre réglementaire et légal du poste de juge militaire, tel qu'il existait en août 1997. La cour a jugé que les cours martiales permanentes, et par voie de conséquence les autres cours martiales, ne répondent pas aux exigences du paragraphe 11(d) de la Charte relativement à l'indépendance des tribunaux. La décision de la cour renforce l'importance d'une séparation claire des pouvoirs judiciaires et exécutifs, et c'est l'un des principaux objectifs du projet de loi C-25.

C'est en prévision de décisions comme celle qui a été rendue dans l'affaire *Lauzon* que nous avons proposée dans le projet de loi C-25 de modifier la loi afin de renforcer l'indépendance des juges militaires. Aux termes du projet de loi C-25, les juges militaires, comme tous les juges fédéraux, seront nommés par le gouverneur en conseil pour un mandat de cinq ans. Toute décision concernant le renouvellement du mandat ou la destitution des juges militaires sera prise après examen des recommandations d'un comité constitué à cette fin. La composition du comité sera fixée par règlement et sera équilibrée de manière à assurer l'indépendance, l'efficacité et l'objectivité.

Les juges militaires disposeront d'un mécanisme indépendant, efficace et objectif permettant de dépolitisier le processus de l'établissement du traitement. Le traitement des juges militaires sera établi de manière à se conformer aux exigences énoncées récemment par la Cour suprême du Canada dans l'affaire du *Renvoi I.-P.-É.* Aux termes du projet de loi C-25, le traitement des juges devra être réexaminé régulièrement par un comité de révision. Tout changement au traitement sera apporté sur la recommandation du comité. La composition du comité sera prescrite par règlement et la méthode choisie constituera une façon indépendante, efficace et objective de régler cette question.

Dans la décision rendue en 1992 par la Cour suprême dans l'affaire *Généreux*, le juge en chef Lamer a fait observer que la force de la justice militaire réside dans l'utilisation d'officiers militaires qui ont une formation juridique, et il a dit que le fait de priver le système de justice militaire des connaissances et de l'expérience de ces officiers ne serait avantageux ni pour les Forces canadiennes ni pour l'accusé. C'était là une importante décision dans toute cette affaire de l'existence d'un système de justice militaire séparé.

Les juges militaires sont des participants clés de ce système et les changements proposés dans le projet de loi C-25 renforceront leur indépendance et le respect à l'égard de notre système de justice militaire.

Honorables sénateurs, il y a près de 50 ans que la Loi sur la défense nationale a été promulguée; c'était le premier texte de loi traitant de façon exhaustive de la défense nationale et applicable

The world has changed significantly since then, but the requirement remains to maintain our armed forces ready for combat, peacekeeping and the many other duties that may be assigned by the government. By modernizing the military justice system, the amendments in Bill C-25 will enhance the efficiency and effectiveness of our armed forces and will enable the men and women of the Canadian Forces, who do so much for us so well, to do it better still.

[Translation]

I will be happy to take part in your discussion of Bill C-25 and to answer your questions.

[English]

Senator Beaudoin: First, I congratulate you on the provision dealing with the death penalty. It is a good thing, and it is in accordance with the spirit of the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

My question concerns the independence of military justice, which is dealt with in the bill. The Supreme Court of Canada has spoken out on this issue. We must have a more transparent and more independent military justice system. As you know, Chief Justice Brian Dickson reported to Parliament on this matter. How far does this bill go towards meeting the suggestions made by Chief Justice Dickson? I have no problem with the pay of military judges being established to meet the requirements set out in the *P.E.I. Reference*. In fact, I agree with that. However, the term of five years is not very long. Perhaps that should be longer. There is also the question of the extent to which a renewal or non-renewal might affect the independence of the judge.

Mr. Eggleton: The work done by the special advisory committee chaired by former chief justice Dickson was the guiding document in these amendments. It is substantially what he and the committee recommended. By and large, it is also the recommendation of the Somalia commission. There are some differences, but there is a great deal of similarity in the recommendations of the Somalia Commission of Inquiry and Chief Justice Dickson's report. However, the report of the former Chief Justice was the guide behind this.

The five-year period is renewable. As I indicated in my opening comments, renewal and removal decisions will be made by a special committee struck for that purpose. That would depoliticize that particular process.

I will ask the JAG if he has any further comments to add to that.

Brigadier-General J. Pitzul, Judge Advocate General (JAG), Department of National Defence: Mr. Justice Dickson's recommendations are fully contained in the bill.

également aux trois composantes de la défense. Le monde a changé considérablement depuis cette date, mais il demeure nécessaire de faire en sorte que nos forces armées soient prêtes au combat, aux missions de maintien de la paix et à toute autre fonction que le gouvernement peut leur assigner. En modernisant le système de justice militaire, les modifications proposées dans le projet de loi C-25 renforceront l'efficacité et l'efficience de nos forces armées et permettront aux hommes et aux femmes qui sont membres des Forces canadiennes et qui nous servent si bien de continuer à le faire et de le faire encore mieux.

[Français]

Je serai heureux de participer à vos discussions du projet de loi C-25 et de répondre à vos questions.

[Traduction]

Le sénateur Beaudoin: Premièrement, je vous félicite pour la disposition traitant de la peine de mort. C'est une bonne chose et c'est conforme à l'esprit de la Charte canadienne des droits et des libertés.

Ma question porte sur l'indépendance de la justice militaire, dont il est fait mention dans le projet de loi. La Cour suprême du Canada s'est prononcée sur cette question. Nous devons avoir un système de justice militaire plus transparent et plus indépendant. Vous n'ignorez pas que le juge en chef Brian Dickson a fait rapport au Parlement sur cette question. Dans quelle mesure ce projet de loi met-il en application les suggestions faites par le juge en chef Dickson? Je n'ai aucune objection à ce que le traitement des juges militaires soit établi de manière à répondre aux exigences énoncées dans le *Renvoi I.-P.-É.* En fait, je suis d'accord avec cette mesure. Toutefois, le mandat de cinq ans est plutôt bref. Peut-être devrait-il être plus long. Il y a aussi la question de savoir dans quelle mesure la possibilité ou l'impossibilité de renouveler le mandat peut influer sur l'indépendance du juge.

M. Eggleton: Le travail accompli par le comité consultatif spécial présidé par l'ancien juge en chef Dickson a été le document de référence de base pour l'élaboration de ces modifications. C'est essentiellement ce que lui et le comité ont recommandé. Dans l'ensemble, c'était également ce que recommandait la Commission sur la Somalie. Il y a certaines différences, mais il y a aussi beaucoup de points communs entre les recommandations de la Commission d'enquête sur la Somalie et le rapport du juge en chef Dickson. Toutefois, c'est le rapport de l'ancien juge en chef qui a servi de base à l'élaboration de ces mesures.

Le mandat de cinq ans est renouvelable. Comme je l'ai dit dans mon allocution, toute décision en matière de renouvellement et de destitution sera prise par un comité spécial constitué à cette fin. Cela dépolisera ce processus.

Je vais demander au JAG s'il a d'autres observations à faire là-dessus.

Le brigadier général J. Pitzul, juge-avocat général (JAG), ministère de la Défense nationale: Les recommandations de M. le juge Dickson sont entièrement reprises dans le projet de loi.

Pursuing fixed-term appointments is a reasonable step to take in the military context. It allows pursuit of alternative careers within the military structure.

Military judges do not function in a static court. They are required to move around the world to mete out justice, and they find it difficult to live out of a suitcase for long periods of time. Based on the recommendations made by the former Chief Justice, the fixed-term appointments contained in the bill are reasonable.

When you have renewals, you always have the question of what influence a fixed-term appointment has on independence. The decisions of the Supreme Court of Canada in the *Valenti* case and others, indicate that fixed-term appointments are acceptable in terms of pursuing the independence of the judiciary.

Senator Beaudoin: I have no difficulty with fix-term appointments, whether for five or even 10 years. However, the question of renewal does cause me some difficulty. In many great democracies, people are appointed to constitutional councils and courts for nine or 10 years, but there is no renewal of the term because people believe that is not as transparent as a fixed term that is not renewed. Why have you chosen to suggest renewal? Why do you propose a fixed term and leave it at that?

BGen. Pitzul As I suggested, it would allow individuals who have completed a term to pursue either another career within the forces, or to conclude a term of travelling across the world exercising their functions. Many people feel that five years is sufficient. I was a military judge for five years. It is a sufficient period of time to carry out the rigours of the job.

The renewal process will be carried out by the renewal committee, as provided for in the statute, and will follow the same terms and conditions as the initial appointment. The concerns in the renewal process will be satisfied by the independence and objectivity of that committee process. It will be similar in structure to the committee that recommended the appointment of the judge in the first instance.

Mr. Eggleton: It is a Governor-in-Council appointment.

Senator Beaudoin: A committee recommends whether there should or should not be a renewal, but the decision is taken by the Governor in Council; is that the case?

BGen. Pitzul Yes.

Senator Beaudoin: Is there a committee which evaluates performance before the renewal decision is made?

Mr. Eggleton: There is a committee process related to the removal of a person. I do understand your question, but I will have to verify if the committee deals with renewals.

BGen. Pitzul It is a different committee.

Les nominations d'une durée déterminée représentent une mesure raisonnable dans le contexte militaire. Cela permet de faire carrière en alternant les fonctions dans la structure militaire.

Les juges militaires ne fonctionnent pas dans un cadre statique. Ils sont obligés de se déplacer partout dans le monde pour administrer la justice et ils trouvent difficile de vivre dans leurs valises pendant de longues périodes. Les mandats d'une durée déterminée proposés dans le projet de loi sont raisonnables et sont fondés sur les recommandations de l'ancien juge en chef.

Quand il y a possibilité de renouvellement, cela pose toujours la question de savoir quelle influence une nomination d'une durée déterminée peut avoir sur l'indépendance de la personne ainsi nommée. Les décisions de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Valenti* et d'autres indiquent qu'une nomination pour une durée déterminée est acceptable pour ce qui est de l'indépendance de la magistrature.

Le sénateur Beaudoin: Je n'ai aucune objection à ce que les nominations soient faites pour des durées déterminées, que ce soit cinq ou même dix ans. Toutefois, la question du renouvellement me pose certaines difficultés. Dans beaucoup de grandes démocraties, les gens sont nommés aux conseils ou tribunaux constitutionnels pour des mandats de neuf ou dix ans, mais il n'y a pas de renouvellement du mandat, parce que les gens estiment que ce ne serait pas aussi transparent qu'un mandat fixe et non renouvelable. Pourquoi avez-vous choisi de rendre possible le renouvellement? Pourquoi ne pas proposer un mandat d'une durée déterminée et s'en tenir là?

Le bgén Pitzul: Comme je l'ai dit, cela permet aux gens qui viennent de terminer un mandat de choisir de s'orienter vers une autre carrière au sein des Forces, ou bien de continuer à voyager de par le monde pour exercer leurs fonctions. Bien des gens estiment qu'un mandat de cinq ans est suffisant. J'ai été moi-même juge militaire pendant cinq ans. C'est une période suffisante, compte tenu du caractère astreignant de ce poste.

Le processus de renouvellement sera assumé par le comité de renouvellement, tel que prévu dans la loi, et la durée et les modalités seront les mêmes que pour la nomination initiale. Toute préoccupation relative au processus de renouvellement sera dissipée par l'indépendance et l'objectivité de ce comité. Sa structure sera semblable à celle du comité qui a recommandé la nomination du juge au départ.

M. Eggleton: C'est une nomination par décret du gouverneur en conseil.

Le sénateur Beaudoin: Un comité recommande éventuellement le renouvellement du mandat, mais la décision est prise par le gouverneur en conseil; c'est bien cela?

Le bgén Pitzul: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Un comité quelconque évalue-t-il le rendement avant que la décision ne soit prise de renouveler le mandat?

M. Eggleton: Un comité se penche sur la question de la destitution d'une personne. J'ai bien compris votre question, mais je devrai vérifier si le comité s'occupe des renouvellements.

Le bgén Pitzul: C'est un comité différent.

Mr. Eggleton: However, there is a committee.

Senator Nolin: Your department is a complex one, in that there are actually two branches, the military branch and the defence branch. In positions of authority, you have le chef d'état and a deputy minister. What is the boss under you?

Mr. Eggleton: The Chief of Defence Staff is certainly the head in the military chain of command. The deputy minister is the head of the civilian department. They both have very distinct functions and areas of jurisdiction. They understand what is required of them. They both report to me. They collaborate with each other in a number of areas in a cooperative way, but they both understand that they each have distinct functions.

Senator Nolin: The act and the amendment that you are recommending to Parliament, defines at length the rules and responsibilities of the military aspect of your department.

Mr. Eggleton: That is right.

Senator Nolin: On the civil side, it is silent. Why?

Mr. Eggleton: By and large, civilian cases would be subject to the civilian justice system.

Senator Nolin: I am not referring only to the justice system. I am focussing more on your reply to my first question. You said that they know their areas of responsibility. The military aspect of your responsibilities is very clear. All those responsibilities are clearly stated in the act. However, the responsibilities of the deputy minister are not quite as clear, hence my question. How do they know what their clear responsibility is and how do they ensure that they function in perfect coordination under your responsibility?

Mr. Eggleton: I am not sure where you are going with this. Therefore, I am not sure what kind of answer you are looking for.

The terms of reference for the deputy minister lay out the functions and areas of responsibility that he has.

Senator Nolin: It is public and known by everyone?

Mr. Eggleton: As far as I know. I certainly understand it and they understand it.

Senator Kinsella: My colleagues will be surprised to learn of my own military record. I was a member of the 112 Co. of the Royal Canadian Army Service Corps. I was a private when I started, I became a truck driver, and I ended my service as a private. I have honourable discharge papers to prove it.

I say that to set a background for my question. As you know, I come from the province of New Brunswick, in which is located — indeed, in the region of that province which I represent — the largest military base not only in Canada but in the Commonwealth. Therefore, I often receive calls from military people from the base and their dependants. Many of the items in

M. Eggleton: Mais il y a un comité.

Le sénateur Nolin: Votre ministère est complexe et comportent en fait deux volets distincts: les militaires et la défense. Au sommet de la hiérarchie, il y a le chef d'état-major et un sous-ministre. Qui est le patron, après vous?

M. Eggleton: Le chef d'état-major de la défense est assurément le grand patron, au bout de la chaîne de commandement militaire. Le sous-ministre est le chef du ministère civil. Les deux ont des fonctions fort différentes et des domaines de compétence distincts. Ils comprennent ce que l'on attend d'eux. Ils relèvent tous les deux de moi. Ils collaborent entre eux dans un certain nombre de domaines, mais ils comprennent tous les deux que leurs fonctions sont distinctes.

Le sénateur Nolin: La loi et les modifications que vous recommandez au Parlement d'y apporter définissent minutieusement les règles et responsabilités du volet militaire de votre ministère.

M. Eggleton: En effet.

Le sénateur Nolin: Il n'y est pas fait mention du côté civil. Pourquoi?

M. Eggleton: De façon générale, les affaires civiles sont instruites par le système judiciaire civil.

Le sénateur Nolin: Je ne songe pas seulement au système de justice. J'en reviens à votre réponse à ma première question. Vous avez dit qu'ils connaissent leur domaine de compétence respectif. Pour ce qui est de l'aspect militaire, vos responsabilités sont bien définies. Toutes ces responsabilités sont clairement énoncées dans la loi. Par contre, les responsabilités du sous-ministre ne sont pas aussi claires, d'où ma question. Comment savent-ils quelles sont exactement leurs responsabilités et comment s'assurent-ils de fonctionner d'une façon parfaitement coordonnée, sous votre responsabilité?

M. Eggleton: Je ne vois pas très bien où vous voulez en venir. Par conséquent, je ne sais trop quel genre de réponse vous espérez.

Les attributions énoncent clairement les fonctions et les domaines de responsabilité qui incombent au sous-ministre.

Le sénateur Nolin: Est-ce du domaine public?

M. Eggleton: Que je sache, oui. En tout cas, je connais bien leurs attributions et eux aussi.

Le sénateur Kinsella: Mes collègues seront surpris d'apprendre que j'ai moi-même des états de service militaire. J'ai servi dans la 112^e Compagnie du Corps royal de l'intendance de l'armée canadienne. J'ai commencé comme simple soldat, je suis devenu camionneur et j'ai terminé mon service comme simple soldat. J'ai un document de libération honorable pour le prouver.

Je dis cela pour établir le contexte de ma question. Comme vous le savez, je viens du Nouveau-Brunswick, province dans laquelle se trouve — en fait, elle se trouve même dans la région de cette province que je représente — la plus grande base militaire non seulement au Canada, mais dans tout le Commonwealth. Par conséquent, je reçois souvent des appels téléphoniques de

his bill are associated with the kinds of questions that I have been asked over the years.

I may add that, although I do represent the region where this military base is located, I have yet to receive an invitation from the department to visit the base. I hope that the people working with you will take note of that.

Mr. Eggleton: I think you are about to receive such an invitation.

Senator Kinsella: It is important that all agencies of the Crown take note of the fact that there are two houses of Parliament, the Senate being one, and that senators need exposure to these agencies so that we can meet our senatorial responsibilities.

As a former private reading the bill, I got the impression that it is for the hierarchy. For example, there is an amendment proposed to allow non-officers to become members of courts martial panels. I welcome that as a principle. The general principle of adjudication by jurist ought to be by persons who are your peers. That is an established principle of human rights. An amendment is being proposed to the National Defence Act to allow for non-officers to serve on the panels, but they must be above the rank of warrant officer.

I am interested in the political policy behind that change. Could you explicate that?

Mr. Eggleton: First, consider yourself invited to tour the base at Gagetown. I will ensure that you have the opportunity to do that. I would be happy to facilitate visits by all senators who have military bases located in their geographic areas of interest. It is vitally important for you to understand military operations and the involvement of our men and women in them.

This bill brings the military justice system much closer to the civilian court system with which people are comfortable in this country.

A key objective here is fairness and ensuring that people of all ranks will have confidence that they will be fairly dealt with by this system. That is vitally important. It is also vitally important to have a greater sense of transparency to build the confidence that we want our men and women of all ranks to have.

We are going to the non-commissioned ranks for the first time and bringing in warrant officers. These are people who have an understanding of the non-commissioned members — the privates, corporals and others of those ranks — which I think can be quite valuable in ensuring that there is confidence in the justice system. This is a positive move in that direction.

I will ask General Pitzul to comment further on that.

militaires de la base et de leurs personnes à charge. Bon nombre des articles de ce projet de loi sont associés aux questions que l'on m'a posées au fil des années.

J'ajoute que, quoique je représente la région où se trouve cette base militaire, je n'ai jamais été invité par le ministère à visiter la base. J'espère que vos collaborateurs en prendront bonne note.

M. Eggleton: Je crois que vous êtes sur le point de recevoir une telle invitation.

Le sénateur Kinsella: Il est important que tous les éléments de l'appareil gouvernemental prennent bonne note du fait qu'il y a deux Chambres du Parlement, le Sénat en étant une, et que les sénateurs soient mis en contact avec les divers organes de l'administration afin que nous puissions assumer nos responsabilités sénatoriales.

En tant que simple soldat, en lisant le projet de loi, j'ai eu l'impression qu'il s'adresse aux gradés. Par exemple, une modification propose de permettre aux non-officiers de devenir membres d'une cour martiale. En principe, je m'en réjouis. Le principe général de l'administration de la justice veut que l'on soit jugé par des pairs. C'est un principe établi des droits de la personne. On propose donc de modifier la Loi sur la défense nationale pour permettre aux non-officiers d'être membres d'une cour martiale, mais il faut avoir un grade supérieur à celui d'adjudant.

Je m'intéresse au raisonnement politique qui sous-tend ce changement. Pourriez-vous nous l'expliquer?

M. Eggleton: Premièrement, vous pouvez considérer que vous êtes invité à visiter la base de Gagetown. Je vais veiller à ce que vous ayez l'occasion de le faire. Je me ferai d'ailleurs un plaisir de faciliter les choses pour tout sénateur qui voudrait visiter une base militaire située dans la région géographique qui l'intéresse. Il est d'une importance vitale que vous compreniez bien les opérations militaires et le rôle qu'y jouent nos soldats, hommes et femmes. J'encourage cela et je vous remercie d'avoir attiré mon attention là-dessus.

Le projet de loi rapproche le système de justice militaire du système des tribunaux civils auxquels les Canadiens sont habitués et qu'ils jugent acceptable.

L'un des objectifs clés est l'équité; il faut avoir l'assurance que les militaires de tous les grades auront confiance d'être traités équitablement par ce système. C'est d'une importance vitale. Il est également essentiel d'avoir une plus grande transparence pour établir la confiance que nous voulons inculquer à tous nos soldats, hommes et femmes, de tous les grades.

Pour la première fois, nous ouvrons la porte aux sous-officiers en invitant les adjudants. Ce sont des gens qui comprennent bien les militaires du rang — les simples soldats, les caporaux et autres gradés — et je crois que cela aidera beaucoup à inspirer confiance dans le système judiciaire. C'est un pas dans cette direction.

Je vais demander au général Pitzul de vous en dire plus long là-dessus.

BGen. Pitzul I would echo the comments of the minister. Selecting the rank is one choice. You select a rank that allows for a breadth and depth of experience that enables a non-commissioned member to contribute to the jury trial or panel process. There is an understanding of the military, the code of service discipline and the specific needs at that rank level that perhaps would not be achieved if it were opened to all ranks.

Senator Kinsella: Could you be specific? If, for example, this bill is passed as is and a private is charged with sexual assault, what would be the composition of the jury that would adjudicate such a case?

BGen. Pitzul The jury would be comprised of two officers and a non-commissioned member.

Senator Kinsella: There would be no privates?

BGen. Pitzul No, sir.

Senator Kinsella: Is it correct that on a matter of sexual assault one would not be judged by a jury of one's peers?

BGen. Pitzul Not in the traditional sense; that is correct.

Senator Kinsella: Many of the members of the armed forces stationed at CFB Gagetown live in Oromocto. If a sexual assault occurred there, currently the matter would be dealt with under the civil procedure and the jury would be composed of a cross-section of people. If we accept this amendment, the private may be judged by a warrant officer on the board, or perhaps by officers. Is that how it will unfold?

BGen. Pitzul The case would be adjudicated by a panel composed of two officers and a non-commissioned member assisted by a military judge who performs the function of judge at trial.

Mr. Eggleton: I wish to add that the military justice system is a different justice system. It is a different kind of structure from the situation that exists in society overall, in terms of the chain of commanded and the rank. It always has been different. This opens it up a bit more.

Warrant officers have a great deal of information, knowledge, and years of experience and wisdom that can be beneficial in this system. However, it is a different system. Still, it is important that there be fairness, justice, and that cases be dealt with as expeditiously as possible. Aside from major charges that may result in someone being removed or incarcerated for some period of time, we want to be able, for the cohesion of these units, to get a person dealt with appropriately under this justice system and back into the service. The cohesion of the unit is vitally important for the operational efficiency of the military.

We already deal with cases of sexual assault outside Canada, but we feel we should be dealing with them inside Canada as well. That kind of thing is very corrosive to the morale and cohesion of

Le bgén Pitzul: Je souscris aux observations du ministre. Nous avons choisi un grade; c'était un choix à faire. Il fallait choisir un grade qui permette à l'intéressé d'avoir un bagage d'expérience suffisant pour qu'un sous-officier puisse contribuer au processus du procès devant jury. Les militaires de ce grade ont une compréhension de la vie militaire, du code de discipline militaire et des besoins spécifiques, à un degré qui ne serait peut-être pas atteint si l'on ouvrait la porte à tout le monde.

Le sénateur Kinsella: Pourriez-vous être plus précis? Supposons par exemple que le projet de loi soit adopté sous la forme présentée. Si un simple soldat est accusé d'agression sexuelle, quelle serait la composition du jury qui serait chargé d'entendre l'affaire?

Le bgén Pitzul: Le jury comprendrait deux officiers et un sous-officier.

Le sénateur Kinsella: Il n'y aurait aucun simple soldat?

Le bgén Pitzul: Non, monsieur.

Le sénateur Kinsella: Est-il exact de dire que dans une affaire d'agression sexuelle, une personne ne serait pas jugée par un jury formé de ses pairs?

Le bgén Pitzul: Pas dans le sens traditionnel du terme; c'est exact.

Le sénateur Kinsella: Beaucoup de soldats en garnison à la BFC Gagetown habitent à Oromocto. Si une agression sexuelle a lieu à cet endroit, à l'heure actuelle, l'affaire est instruite selon la procédure civile et le jury serait donc composé d'un échantillon de gens choisis au hasard. Si nous acceptons la modification proposée, le simple soldat pourrait être jugé par un sous-officier ou peut-être par des officiers. Est-ce ainsi que les choses vont se passer?

Le bgén Pitzul: L'affaire serait instruite par un jury composé de deux officiers et d'un sous-officier, aidés d'un juge militaire qui remplit la fonction de juge au procès.

M. Eggleton: Je voudrais ajouter que le système de justice militaire est un système de justice différent. C'est une structure différente, par rapport à ce qui existe dans l'ensemble de la société, étant donné l'existence des grades et de la chaîne de commandement. Il en a toujours été ainsi. La mesure proposée atténue cette différence.

Les adjudicants sont des soldats bien informés, qui comptent de nombreuses années de service et d'expérience qui peuvent être avantageuses pour le système. Mais c'est un système différent. Tout de même, il est important d'assurer l'équité et la justice et de veiller à ce que les affaires soient instruites dans les plus brefs délais. À l'exception des accusations les plus graves qui peuvent aboutir à l'expulsion ou à l'incarcération, nous voulons faire en sorte, pour assurer la cohésion des unités, qu'une personne soit jugée rapidement par le système avant de pouvoir réintégrer le service. La cohésion de l'unité est vitale pour l'efficacité opérationnelle des militaires.

Nous nous occupons déjà des affaires d'agressions sexuelles commises à l'extérieur du Canada, mais nous estimons que nous devrions en faire autant pour les cas qui ont lieu au Canada. C'est

ur military units. It can threaten the effectiveness of our operations, and that carries a great deal of risk. Our personnel risk life and limb, in many cases, in different theatres of operation. It is very important that we keep morale and cohesion high. We need to have a fair, but swift, military justice system.

When you have men and women working together, they need to trust each other. This is vital because, if their lives are on the line, one could be saving the other. We cannot afford to have sexual assault occur. In many respects, the penalties may well be tougher when we deal with it. It needs to be tougher for the cohesion of the unit.

Senator Rompkey: In the context of the experience in Somalia, I want to ask about the changes to the duties, the responsibilities, and independence of the military police.

The problem in Somalia, as you will recall, was inadequate investigation of certain incidents and failure to investigate others. We found that there were too few military police with the regiment. Only two accompanied the airborne. Commanding officers were slow to call in the military police to investigate certain incidents.

This bill proposes certain changes. Commanding officers are still the key decision-makers, but they will be required to report all serious and sensitive offences to the National Investigation Service. They can no longer dismiss charges, and a charge will be a public document.

I still have some concerns, which I hope you can allay, with regard to the independence of the police if they are under the command of the commanding officer of the unit.

I understand that the National Investigation Service is separate and can do pretty well what it wants. It can choose to investigate, in the case of the military police with the unit in the field, are you satisfied that, under this new system, the problems that occurred in Somalia cannot occur again?

Mr. Eggleton: There have been substantial changes in police investigations since Somalia. We have military police — MPs — who perform a constabulary type of role in different units both in Canada and outside. However, since September of last year, we have had the National Investigation Service in operation. They investigate serious allegations and sensitive matters. They are dealing, for example, with sexual assault charges and also investigating all of the allegations in *Maclean's* magazine articles.

The National Investigation Service is under the Provost Marshall, our chief of police. Colonel Patricia Samson is the Provost Marshall. She, together with the National Investigation Service, operates separately from the chain of command. She reports to the Vice-Chief of Defence Staff, who is not directly a

genre d'affaires est très mauvais pour le moral et la cohésion de nos unités militaires et peut menacer l'efficacité de nos opérations, ce qui pose énormément de risques. Nos soldats risquent leur vie et s'exposent au danger, bien souvent, dans de nombreux théâtres d'opération. Il est très important que le moral et la cohésion soient au plus haut. Il nous faut un système de justice militaire équitable, mais rapide.

Quand des hommes et des femmes travaillent ensemble, ils doivent se faire confiance. C'est essentiel parce que, quand leur vie est en jeu, chacun pourrait sauver la vie de l'autre. Nous ne pouvons pas tolérer que des infractions sexuelles aient lieu. À bien des égards, il se pourrait bien que les sanctions soient plus sévères quand nous en serons responsables. Il faut qu'elles soient plus sévères pour assurer la cohésion de l'unité.

Le sénateur Rompkey: Dans le contexte de l'expérience en Somalie, je voudrais vous interroger sur les changements apportés aux fonctions, aux responsabilités et à l'indépendance de la police militaire.

Vous vous rappellerez que le problème qui s'est posé en Somalie, c'est que l'on n'avait pas bien fait enquête sur certains incidents et que l'on avait omis complètement de faire enquête sur d'autres. Nous avons constaté que les policiers militaires qui accompagnaient le régiment étaient trop peu nombreux. Seulement deux policiers militaires accompagnaient le régiment aéroporté. Les commandants ont trop tardé à demander à la police militaire de faire enquête sur certains incidents.

Le projet de loi propose certains changements. Les commandants demeurent les décideurs ultimes, mais ils devront faire rapport de toute infraction grave et délicate au Service national des enquêtes. Ils ne peuvent plus rejeter les accusations, et une accusation sera un document public.

J'ai encore certaines réserves, que vous pourrez dissiper, je l'espère, au sujet de l'indépendance de la police, puisque celle-ci est placée sous l'autorité du commandant de l'unité.

Je sais que le Service national des enquêtes est séparé et peut faire à peu près ce qu'il veut. Il peut décider de faire enquête. Dans le cas de la police militaire affectée à l'unité sur le terrain, êtes-vous convaincu que, sous l'égide de ce nouveau système, les problèmes qui ont surgi en Somalie ne pourront plus se reproduire?

M. Eggleton: D'importants changements ont été apportés aux enquêtes de la police depuis la Somalie. Nous avons la police militaire, dont les membres jouent le rôle de gendarmes dans les différentes unités tant au Canada qu'à l'étranger. Toutefois, depuis septembre de l'année dernière, nous avons mis en place le Service national des enquêtes. Ce dernier fait enquête sur les accusations graves et les affaires délicates. Il s'occupe par exemple des accusations d'agressions sexuelles et fait également enquête sur toutes les allégations qui ont été faites dans des articles du magazine *Maclean's*.

Le Service national des enquêtes est dirigé par le prévôt, qui est notre chef de police. Actuellement, c'est le colonel Patricia Samson qui occupe le poste de prévôt. De concert avec le Service national des enquêtes, elle fonctionne séparément de la chaîne de commandement. Elle relève du chef d'état-major adjoint de la

part of the chain of command. She only reports with respect to general organizational matters, not with respect to any specific cases. Those matters are under her jurisdiction.

She is one of the persons who will report. I mentioned there were six new, public reports. Hers is one of them. She will report, and the report will become public on an annual basis. Additionally, she has been putting out information monthly with respect to charges being investigated and how charges are cleared, much the same as a police chief might do in a community — providing information as to what is under investigation and the charges that are being laid.

This all operates separately from the operational chain of command. No longer can you have a case where the National Investigation Service of the Provost Marshall lays a charge and the charge can be removed by the chain of command. These are matters that, once they are laid, they must be dealt with in the justice system.

Substantial changes have been made since the days of Somalia.

Senator Rompkey: I understand that with regard to the National Investigation Service, but are all military police under the direct supervision of the National Investigation Service? If so, what will happen in the future to their relationship with the commanding officer in the field? Previously, the commanding officer had a lot of discretion as to whether he paid attention to the military police or even whether he called them in. In the future, will they be directed or even stopped by the commanding officer, or do they have some latitude to pursue events on their own or through the chain of command?

Mr. Eggleton: Certainly not in any of the serious matters that come under the National Investigation Service. There are still MPs — military police — who operate within the chain of command, who do the regular constabulary type of work. In fact, most of the cases where charges are laid for some violation to the Code of Service Discipline are not of a major nature. Major incidents come under the National Investigation Service. Most are not courts martial. They are in summary trial form and are dealt with in conjunction with the chain of command and the commander in each particular unit, either at home or abroad. By and large, those offences are unique to the military system and are part of trying to maintain that discipline and cohesiveness.

Serious charges, such as sexual assault, bring in the National Investigation Service. It is quite independent of the chain of command. It has a different process, in terms of reporting, through to the Provost Marshall. That is substantially different from the way it used to be.

Senator Rompkey: What occurred in Somalia could not occur again?

Défense nationale, lequel ne fait pas directement partie de la chaîne de commandement. Elle fait seulement rapport au sujet de questions d'organisation générale, et non pas sur des affaires précises. Ces affaires relèvent de sa compétence.

Elle est l'une des personnes qui devront faire rapport. J'ai mentionné que l'on avait créé six nouveaux rapports publics. Le sien est l'un d'entre eux. Elle fera donc rapport chaque année, et ce rapport sera du domaine public. De plus, elle publie mensuellement des renseignements sur les accusations qui font l'objet d'enquêtes et sur l'aboutissement des accusations, tout comme le ferait un chef de police dans une collectivité, en précisant quelles affaires font l'objet d'une enquête et quelles accusations sont portées.

Tout cela se fait séparément de la chaîne de commandement opérationnel. Il ne sera plus possible que des accusations soient portées par le Service national des enquêtes dirigé par le prévôt et que ces accusations soient par la suite rejetées par la chaîne de commandement. Une fois que des accusations seront portées, elles devront suivre la procédure dans le système judiciaire.

Des changements importants ont été apportés depuis l'époque de la Somalie.

Le sénateur Rompkey: Je sais ce qu'il en est du Service national des enquêtes, mais la police militaire est-elle entièrement placée sous la surveillance directe du Service national des enquêtes? Si c'est le cas, comment évolueront à l'avenir les relations entre les agents de la police militaire et leur commandant sur le terrain? Auparavant, le commandant avait un pouvoir discrétionnaire étendu quant aux suites qu'il voulait donner à l'action de la police militaire ou même quant à savoir s'il lui demanderait d'intervenir. À l'avenir, la police militaire sera-t-elle dirigée ou pourra-t-elle être stoppée par le commandant, ou bien a-t-elle une certaine latitude lui permettant de faire enquête de son propre chef ou en passant par la chaîne de commandement?

M. Eggleton: Certainement pas dans le cas d'affaires graves qui relèvent du Service national des enquêtes. Il y a encore des agents de la police militaire qui fonctionnent dans le cadre de la chaîne de commandement et qui font du travail de gendarmes. En fait, la plupart des accusations qui sont portées pour quelque infraction au code de discipline militaire ne sont pas des accusations graves. Les incidents graves relèvent du Service national des enquêtes. La plupart n'aboutissent pas devant la cour martiale. Elles font l'objet d'une procédure sommaire, de conciergerie avec la chaîne de commandement et le commandant de chaque unité particulière, que ce soit au Canada ou à l'étranger. Pour l'essentiel, ces infractions sont particulières au système militaire et visent à tenter de maintenir cette discipline et cette cohésion dont j'ai parlé.

En cas d'accusations graves, par exemple l'agression sexuelle le Service national des enquêtes intervient. Il est tout à fait indépendant de la chaîne de commandement. Il est régi par un processus différent et relève du prévôt. C'est très différent, par rapport à la situation antérieure.

Le sénateur Rompkey: Ce qui s'est passé en Somalie ne pourrait plus arriver?

Mr. Eggleton: I am always reluctant to say that what happened at one time can never happen again. It can certainly never happen that way. If you take each of the incidents in Somalia and look at the system as it is today, and the system as it would be with these further changes in Bill C-25, it would be handled in a substantially different way and have a substantially different outcome.

So many things have changed since Somalia, not only in terms of the military justice system, but also in terms of training, leadership and performance, that it would be hard to believe that anything like that could happen again. When you have a large population such as we have in the military, the vast majority of which are fine, dedicated men and women, there will always be problem cases.

There have been substantial changes since Somalia. It would be difficult to conceive of those kinds of circumstances ever being repeated in view of these proposed changes.

Senator Fraser: I was particularly interested in what Col. Fenske said last week when he was here about the need to preserve the utter independence of the prosecutorial and defence functions. I appreciate the efforts that have been made to ensure that. However, it is not only a question of facts, it is also a question of the perception of their independence and that both services report, ultimately, to the Judge Advocate General.

Will you have any special performance evaluation or promotion arrangements, the kind of thing that I believe exists now for military judges, for these two key directors of defence services and prosecution services?

Mr. Eggleton: Everyone is subject to evaluation. We are changing the whole system of how it is done to ensure that it is more effective.

Senator Fraser: What I am looking for is a more independent system of evaluation rather than through the normal chain of command.

BGen. Pitzul There is no evaluation process for military judges. The judiciary is not subject to performance assessment. Neither the new director of military prosecutions or the director of defence counsel services will be subject to annual performance evaluation. However, the people who work for them will be subject to performance evaluations by them. Thus, the director of military prosecutions evaluates the performance of his or her own prosecutors. The same is true with regard to defence counsel services. There is no intention to assess the performance of the director of military prosecutions or the director of defence counsel services.

Senator Fraser: Or of the unit?

M. Eggleton: J'hésite toujours à dire que ce qui s'est passé une fois ne se reproduira plus jamais. Chose certaine, les choses ne pourront plus jamais se passer de cette façon. Si l'on prend chacun des incidents qui ont eu lieu en Somalie et que l'on examine le système tel qu'il est aujourd'hui, et le système tel qu'il serait après les nouvelles modifications apportées par le projet de loi C-25, l'affaire serait traitée d'une façon tout à fait différente et l'aboutissement serait considérablement différent.

Donc, bien des choses ont changé depuis la Somalie, non seulement pour ce qui est du système de justice militaire, mais aussi en ce qui concerne l'entraînement, le leadership et la performance, au point qu'il est difficile de croire que des événements de ce genre puissent se reproduire. Quand on est en présence d'un grand nombre de personnes, comme c'est le cas dans les forces armées, dont la grande majorité, hommes et femmes, sont des gens bien et dévoués, il y aura toujours des cas problématiques.

Des changements en profondeur ont été apportés depuis la Somalie. Il est difficile d'imaginer que l'on puisse jamais se retrouver dans la même situation, à la lumière des changements proposés.

Le sénateur Fraser: J'ai trouvé particulièrement intéressant d'écouter le colonel Fenske, quand il a témoigné devant nous la semaine dernière, au sujet de la nécessité de préserver l'indépendance absolue des fonctions de poursuite et de défense. Je suis consciente des efforts qui ont été déployés pour en avoir l'assurance. Toutefois, ce n'est pas seulement une question de fait, c'est aussi une question de perception de l'indépendance de ces parties et le fait que les deux services relèvent, ultimement, du juge-avocat général.

Mettez-vous en place des arrangements spéciaux quelconques pour l'évaluation du rendement ou la promotion de ces deux directeurs clés des services de la défense et de la poursuite, comme il en existe actuellement, je crois, pour les juges militaires?

M. Eggleton: Chacun fait l'objet d'une évaluation. Nous changeons complètement le système et la façon de procéder pour que ce soit plus efficace.

Le sénateur Fraser: Je souhaiterais un système plus indépendant pour l'évaluation, au lieu de passer par la chaîne de commandement habituelle.

Le bgen Pitzul: Il n'y a pas de processus d'évaluation des juges militaires. La magistrature ne fait pas l'objet d'une évaluation de rendement. Ni le nouveau directeur des poursuites militaires ni le directeur des services de défense ne feront l'objet d'une évaluation annuelle de rendement. Toutefois, les deux directeurs évalueront chaque année le rendement de leurs employés. Ainsi, le directeur des poursuites militaires évalue le rendement de ses propres procureurs. Et c'est la même chose pour les services de la défense. Nous n'avons pas l'intention de procéder à l'évaluation du rendement du directeur des poursuites militaires ou du directeur des services de défense.

Le sénateur Fraser: Ou de l'unité?

BGen. Pitzul There could be a corporate assessment of performance, for example, in respect of prosecutions, such as how many prosecutions do you conduct? How long does it take to conduct them? In respect of defence counsel services, the same situation will hold true. This will give us a picture of how well we are performing as a system as opposed to individuals.

It is when you get into the area of individual assessment that you start to impact upon independence. Corporate assessment is just responsible management of any system.

Senator Fraser: There may be a bit of overlap here between the normal kind of job evaluation or assessment that people go through and a rather more independent review, given the sensitivity of these particular jobs. There is no provision planned for any kind of outside review or independent review board; is that correct?

BGen. Pitzul That is correct.

Senator Buchanan: I would congratulate General Pitzul on his appointment. Coming from Nova Scotia, he was well prepared for the appointment.

Is there any change regarding how prosecutors are appointed under this new act?

BGen. Pitzul Yes, the minister will make the appointment.

Senator Buchanan: How were prosecutors appointed formerly?

BGen. Pitzul The director of military prosecutions will be appointed by the minister. The individual prosecutors will be assigned their responsibilities through the normal posting process for military legal officers.

Senator Buchanan: Under the new act will civilian prosecutors be appointed by the director, or will it always be military prosecutors?

BGen. Pitzul It is always a military prosecutor, although we have a primary reserve force structure whereby the prosecutorial service that we will be setting up will be regional in structure. Thus, there will be maritime, western and central prosecutorial regions. Within those regions, the regular force prosecutor will be backed up by a reserve force prosecutor for whom we do not have a requirement right now. They will all be Crown attorneys from the regions in which they are practising. That is because we have sufficient in our reserve force structure to have civilian Crown attorneys act as military legal officers. They are the back-up for the regional regular military forces prosecutor.

Senator Buchanan: As I understand it, under the present act, legal counsel for a person facing a court martial will be appointed from within the military service by lawyers who are members of the military. Will that change?

Le bgén Pitzul: Il pourrait y avoir une évaluation globale de rendement, par exemple en ce qui a trait aux poursuites, c'est-à-dire que l'on pourrait poser les questions suivantes: combien de poursuites avez-vous effectuées? Combien de temps vous a-t-il fallu pour les mener à terme? Ce sera la même chose pour les services de défense. Cela nous donnera un tableau général de notre rendement, globalement, comme système, par opposition au rendement des particuliers.

C'est quand on aborde l'évaluation individuelle que l'on commence à influer sur l'indépendance. L'évaluation administrative est une simple affaire de bonne gestion dans un système quelconque.

Le sénateur Fraser: Il peut y avoir un certain chevauchement ici entre l'évaluation de rendement normale à laquelle les gens sont assujettis et un examen un peu plus indépendant, compte tenu de la sensibilité de ces postes en particulier. Aucune disposition n'est prévue pour confier cette évaluation à un quelconque organisme extérieur ou indépendant?

Le bgén Pitzul: Exact.

Le sénateur Buchanan: Je félicite le général Pitzul pour sa nomination. Comme il vient de la Nouvelle-Écosse, il est bien préparé pour assumer ses fonctions.

A-t-on changé la méthode de nomination des procureurs dans la mesure législative?

Le bgén Pitzul: Oui, le ministre fera les nominations.

Le sénateur Buchanan: Comment les procureurs étaient-ils nommés auparavant?

Le bgén Pitzul: Le directeur des poursuites militaires sera nommé par le ministre. Les procureurs se verront assigner des tâches dans le cadre du processus normal des affectations pour les juristes militaires.

Le sénateur Buchanan: Aux termes de la nouvelle loi, le directeur pourra-t-il nommer des procureurs civils, ou bien s'agira-t-il toujours de militaires?

Le bgén Pitzul: C'est toujours un procureur militaire, bien qu'il nous ayons une structure comportant une première réserve, de sorte que le service des poursuites qui sera constitué sera organisé régionalement. Ainsi, il y aura les services régionaux de poursuites des Maritimes, de l'Ouest et du Centre. Dans chacun de ces régions, le procureur de la force régulière sera appuyé par un procureur issu de la force de réserve dont nous n'avons pas besoin pour le moment. Ce seront tous des procureurs de la Couronne issus des régions dans lesquelles ils pratiquent. C'est parce que nous avons suffisamment d'éléments dans notre force de réserve pour avoir des procureurs de la Couronne civils qui pourront remplacer au pied levé les juristes militaires. Ils seront les remplaçants du procureur régional de la force militaire régulière.

Le sénateur Buchanan: Si je comprends bien, aux termes de la loi actuelle, l'avocat d'une personne qui est traduite devant un cour martiale sera nommé à même les rangs des forces armées par des avocats qui sont eux aussi membres des Forces. Cette façon de faire sera-t-elle modifiée?

BGen. Pitzul That will change in the sense that the director of defence counsel services will be appointed by the minister as a permanent unit. It is not a unit of the Canadian Armed Forces. It is a permanent sector of the Office of the Judge Advocate General. The people who work there do nothing but defence work. There are four positions established to do that. That is located in Ottawa in a distinctly separate geographic area from my office. I have little to do with those people, other than speak with the director who may have resource requirements.

They provide defence counsel services to members of the forces who have been accused of service offences. The members of the forces have the opportunity to have that service free of charge, at no expense to them, or they may elect to be defended by civilian barristers at their own expense.

Senator Buchanan: I understood there is a proposed change to the present act which would allow the accused to choose his or her defence counsel from within the military. I take it that is not correct.

BGen. Pitzul That is not correct. The director appoints or assigns defence counsel to the individual.

Senator Buchanan: Under this bill, as I understand it, the director may have civilian lawyers on his staff. Those civilian lawyers will not be able to represent an accused if he so requests. Is that right?

BGen. Pitzul He will not have civilian lawyers on his staff. However, he, like the prosecutors, has access to the reserve force. In the reserve force, from Monday to Friday, there are certain civilian barristers available, and on Wednesday nights and Saturdays there are others.

There is a reserve force to which the director of defence counsel services would have access. Right now, the senior reserve legal advisor, who is from Nova Scotia, and I are developing a cadre of folks to which the regular defence counsel services can select from a group of reserve force legal officers or civilian barristers to assist in the defence.

Senator Buchanan: Let us say someone like Joel Pink from Halifax were in the reserve, could an accused at a court martial ask that Mr. Pink be his legal counsel?

BGen. Pitzul He would ask that he be represented by a military legal officer. The director of defence counsel services would canvass his resources. If the name of Mr. Pink were made known to the director of defence counsel services, and Mr. Pink was available, then he would be called out of the reserve force and, yes, he could represent that individual.

Senator Moore: I went through the *Lauzon* decision last week. In that case, the court held that the current process for the appointment, re-appointment, removal, and remuneration of officers presiding over standing courts martial was unconstitutional. The system did not provide adequate guarantees of constitutional independence for those judges as required by section 11(d) of the Charter of Rights and Freedoms.

Le bgén Pitzul: Il y aura un changement en ce sens que le directeur des services de la défense sera nommé par le ministre et constituera une unité permanente. Ce n'est pas une unité des Forces armées canadiennes. C'est un secteur permanent du bureau du juge-avocat général. Les gens qui travaillent dans ce service ne font rien d'autre que du travail de défense. Quatre postes sont prévus à cet effet. Le bureau est situé à Ottawa, dans des locaux qui sont éloignés de mon bureau. Je n'ai pas grand-chose à voir avec ces gens-là, sinon que je m'entretiens avec le directeur, qui peut avoir des exigences en matière de ressources.

Ils fournissent des services d'avocat de la défense aux membres des Forces qui ont été accusés d'infractions militaires. Les membres des Forces ont la possibilité d'obtenir ce service gratuitement, sans qu'il leur en coûte un sou, ou bien ils peuvent choisir de se faire défendre par des avocats civils, à leurs propres frais.

Le sénateur Buchanan: Je croyais que l'on avait proposé de modifier la loi actuelle de manière à permettre à l'accusé de choisir son avocat de la défense parmi les rangs des militaires. Si je comprends bien, ce n'est pas le cas.

Le bgén Pitzul: En effet. C'est le directeur qui désigne ou affecte un avocat de la défense à l'accusé.

Le sénateur Buchanan: D'après ce projet de loi, si je comprends bien, le directeur peut avoir parmi ses effectifs des avocats civils. Ces avocats civils ne pourront pas représenter un accusé si ce dernier en fait la demande. C'est bien cela?

Le bgén Pitzul: Il n'aura pas d'avocats civils dans ses effectifs. Toutefois, comme les procureurs, il a accès à la force de réserve. Dans la force de réserve, du lundi au vendredi, certains avocats civils sont disponibles, et d'autres le sont les mercredis soir et les samedis.

Il y a une force de réserve dans laquelle le directeur des services d'avocats de la défense peut puiser. En ce moment même, l'avocat principal de la réserve, qui est de la Nouvelle-Écosse, et moi-même sommes en train de constituer un groupe d'officiers de réserve qui sont avocats ou d'avocats civils qui pourront aider à la défense.

Le sénateur Buchanan: Disons que quelqu'un comme Joel Pink de Halifax est dans la réserve; un accusé devant une cour martiale pourrait-il demander que M. Pink soit son avocat?

Le bgén Pitzul: Il pourrait demander d'être représenté par un avocat militaire. Le directeur des services de défense examinerait les ressources à sa disposition. Si le nom de M. Pink était signalé à l'attention du directeur des services de défense et si M. Pink était disponible, alors il serait convoqué à titre de réserviste et, oui, il pourrait alors représenter cette personne.

Le sénateur Moore: La semaine dernière, j'ai lu la décision rendue dans l'affaire *Lauzon*. Dans cette affaire, la cour a jugé que le processus actuel pour la nomination, le renouvellement de mandat, la destitution et la rémunération des officiers qui président les cours martiales était inconstitutionnel. Le système n'offrait pas de garanties suffisantes de l'indépendance constitutionnelle de ces juges, comme l'exige le paragraphe 11d) de la Charte des droits et libertés.

In particular, the following concerns were expressed: (a) the fact that the appointment and re-appointment of such judges was at the discretion of the minister; (b) the absence of any standards in the act to govern the decision to re-appoint such judges; (c) the fact that key persons involved in the process for removing such judges did not themselves possess sufficient institutional independence from the chain of command and from those with prosecutorial responsibilities — that is, the minister and the Judge Advocate General; and (d) the absence of an independent, effective and objective mechanism for setting the judges' pay levels.

Generally, could you comment on the *Lauzon* decision and its implications with respect to Bill C-25 and the intended composition of the three committees? There is a renewal, inquiry, and composition committee. The bill does not pose any standard for the decision to re-appoint judges. Will the *Lauzon* decision still pose a problem in that regard? Could you speak to the proposed compensation committee and its constitution, particularly in light of the *P.E.I. Reference* case?

Mr. Eggleton: The *Lauzon* decision was based on conditions as the court saw them going back to August 28, 1997.

Senator Moore: That decision was recent, I understand, on September 18?

Mr. Eggleton: Yes, but it was based on conditions that existed over one year ago. I have indicated today some substantial changes that would flow from the implementation of this bill.

I will let General Pitzul go into details, but I spoke about how pay, compensation, and removal would be addressed. I commented on the separation of the system — the investigative, the prosecutorial, the defence and the judicial systems — the separate streams, the separate appointments, and the new role of the JAG in all of this. These things respond substantially, or perhaps completely, to all the points raised in that case.

BGen. Pitzul That is accurate. The decision relates to the structure of the appointment, pay, and removal process that existed at that time. For example, since the time of the hearing of that case, the Canadian Forces has created a separate unit for the chief military trial judge. They are a unit unto themselves. They do not respond in any way, shape or form to the office of the Judge Advocate General.

In Bill C-25, the appointments will no longer be made by the minister, but will be made by the Governor in Council, like all other federally appointed judges.

The removal and re-appointment process will be done by a committee struck pursuant to regulations made under the statute, and similarly with respect to the pay of judges.

Senator Moore: That is the compensation committee?

En particulier, les juges ont exprimé les préoccupations suivantes: a) le fait que la nomination et la reconduction de ces juges sont laissées à la discrétion du ministre; b) l'absence d'une toute norme dans la loi qui régit la décision de reconduire ces juges; c) le fait que les personnes clés participant au processus de destitution de ces juges ne possèdent pas elles-mêmes une indépendance institutionnelle suffisante par rapport à la chaîne de commandement et à ceux qui assument la responsabilité de la poursuite — c'est-à-dire le ministre et le juge-avocat général; et d) l'absence d'un mécanisme indépendant, efficace et objectif pour établir la rémunération des juges.

De façon générale, pourriez-vous commenter la décision *Lauzon* et ses répercussions en ce qui a trait au projet de loi C-25 et à la composition prévue des trois comités? Il y a un comité de reconduction, un comité d'enquête et un comité qui s'occupe de la rémunération. Le projet de loi ne prévoit aucune norme pour encadrer la décision de reconduire les juges. La décision rendue dans l'affaire *Lauzon* pose-t-elle un problème à cet égard? Pourriez-vous nous parler du comité de rémunération que l'on prévoit créer et de sa constitution, particulièrement à la lumière de l'affaire du *Renvoi I.-P.-É.*?

M. Eggleton: La décision *Lauzon* était fondée sur la situation telle que le tribunal la percevait à l'époque, le 28 août 1997.

Le sénateur Moore: Cette décision est récente; sauf erreur, elle date du 18 septembre.

M. Eggleton: Oui, mais elle est fondée sur la situation qui existait il y a plus d'un an. J'ai dit aujourd'hui que de nombreux changements en profondeur découleraient de la mise en oeuvre de ce projet de loi.

Je vais laisser le général Pitzul entrer dans les détails, mais je décris comment l'on procéderait pour la paye, la rémunération et la destitution. J'ai commenté le cloisonnement du système — les fonctions d'enquête, de poursuites, de défense et judiciaires — les filières séparées, les nominations séparées, et le nouveau rôle du JAG dans ce processus. Ces mesures répondent à la majeure partie ou peut-être même à l'ensemble des points soulevés dans cette décision.

Le bgen Pitzul: C'est exact. La décision s'applique à la structure et au processus qui existaient à ce moment-là pour la nomination, la paye et la destitution. Par exemple, depuis l'audition de cette affaire, les Forces canadiennes ont créé une unité séparée pour le juge militaire en chef. Ils constituent une unité en eux-mêmes. Ils ne relèvent absolument pas du bureau du juge-avocat général.

Dans le projet de loi C-25, on prévoit que les nominations seront plus faites par le ministre, mais plutôt par le gouverneur en conseil, comme dans le cas de tous les autres juges nommés par les autorités fédérales.

La destitution et la reconduction des juges seront faites par un comité constitué selon le règlement qui sera pris aux termes de la loi, et il en ira de même pour la rémunération des juges.

Le sénateur Moore: C'est-à-dire le comité de la rémunération

BGen. Pitzul That is correct. The committee must be set up and meet the standards set by the Supreme Court of Canada in the *Monsieur le ministre, je tiens à vous remercier d'être venu cet après-midi.P.E.I. Reference.*

The Chairman: Senator Moore, if I may interrupt here, these are questions that are being answered by BGen. Pitzul. The minister has agreed to stay for another 10 minutes. Perhaps we could go through with some fast questions for the minister and then come back and get a complete answer from BGen. Pitzul on his particular item.

Senator Kinsella: It is important for us to have ministers before us because it is only the minister who can answer the policy questions of government. We can always have the officials come back to deal with the technical detail.

My question of policy is about the ombudsman. From a policy standpoint, I take it that you believe in the office of the ombudsman and that you have established one. Is there a legislative base for the ombudsman that you have set up right now, or is it a ministry thing?

Mr. Eggleton: No. This is not an institutional ombudsman in the sense that most provinces have an institutional ombudsman. This is an organizational ombudsman. It is a different kind of ombudsman.

As I have said, the ombudsman will, in this case, deal with people in the department or in the Canadian Forces who feel that they have not received proper justice. He will give them advice, guidance or referral on how to deal with their various concerns. He will try to bring about resolution of some of these concerns.

He reports to me. He does not report to the chain of command at all, nor to the deputy minister. He reports directly to me. It is an organizational ombudsman. It is the first time this has been done. Every detail has not been totally worked out, but we are in the throes of doing that now and he is in a consultation process.

Senator Kinsella: The ombudsman concept, as it has developed in Canada, is an officer of the legislature and is usually protected in his or her work as a defender of the rights of the people by an enriched majority. I know in most of the ombudsman acts across Canada, it takes a two-thirds majority vote in the given assembly before you can remove an ombudsman.

The ombudsman is protected by the assembly. As a question of policy, how do you see Parliament having adequate oversight, given the history of the last couple of years and the great concerns that have come forward? The classical ombudsman files a report with Parliament or with the legislature. This ombudsman is not an ombudsman at all, it seems to me. It is some kind of internal administrative function.

Do you not see the need for an ombudsman for the military in the classical sense of the term, an ombudsman who would have the protection of Parliament?

Le bgén Pitzul: C'est exact. Le comité doit être établi de manière à être conforme aux normes fixées par la Cour suprême du Canada dans la décision du *Renvoi Î.-P.-É.*

La présidente: Sénateur Moore, je m'excuse de vous interrompre, mais je constate que c'est le bgén Pitzul qui répond à toutes ces questions. Le ministre a accepté de rester encore dix minutes. Peut-être pourrions-nous poser quelques brèves questions au ministre, après quoi nous pourrons revenir au bgén Pitzul pour obtenir une réponse plus complète sur cette question.

Le sénateur Kinsella: Il est important que les ministres comparaissent devant nous parce que seul le ministre peut répondre aux questions d'ordre politique au nom du gouvernement. Nous pouvons toujours faire revenir les fonctionnaires pour donner des détails techniques.

Ma question d'ordre politique concerne l'ombudsman. Si je comprends bien, vous êtes convaincu de la valeur du poste d'ombudsman et vous en avez créé un. Cet ombudsman est-il établi par la loi, ou bien est-ce seulement un service interne au ministère?

M. Eggleton: Non. Ce n'est pas un ombudsman institutionnel comme le sont les ombudsmans qui existent dans la plupart des provinces. C'est un ombudsman organisationnel. C'est une autre sorte d'ombudsman.

Comme je l'ai dit, dans notre cas, l'ombudsman se penchera sur le cas des gens au ministère ou dans les Forces canadiennes qui estiment qu'ils n'ont pas été traités avec justice. Il leur donnera des conseils ou les dirigera pour les aider à résoudre leurs griefs. Il s'efforcera de trouver une solution.

Il relève de moi. Il ne fait absolument pas partie de la chaîne de commandement, et ne relève même pas du sous-ministre. Il est placé directement sous mes ordres. C'est un ombudsman organisationnel. C'est une première. Tous les détails n'ont pas encore été signés, mais nous sommes en train d'y voir et il fait actuellement des consultations.

Le sénateur Kinsella: Dans sa version canadienne, l'ombudsman est un agent de l'assemblée législative et il est habituellement protégé, dans son travail de défenseur des droits du citoyen, par une majorité renforcée. Je sais que dans la plupart des lois établissant des postes d'ombudsman au Canada, il faut un vote à la majorité des deux tiers à l'assemblée pour destituer un ombudsman.

L'ombudsman est protégé par l'assemblée. De votre point de vue, comment le Parlement peut-il exercer une supervision suffisante, compte tenu de ce qui s'est passé ces dernières années et des très vives préoccupations qui ont été exprimées? L'ombudsman classique fait rapport au Parlement ou à l'assemblée législative. Il me semble que l'ombudsman en question n'est pas un ombudsman du tout; il exerce plutôt une sorte de fonction administrative interne.

Ne percevez-vous pas le besoin d'un ombudsman dans le sens traditionnel du terme pour protéger les militaires, un ombudsman qui aurait la protection du Parlement?

Mr. Eggleton: As I said a moment ago, this is not that kind of classical, traditional ombudsman. It was never proposed in that way. This is an organizational ombudsman.

The kind of ombudsman that you are talking about, which exists in a number of provinces, does not deal with just one department or with grievances within one department toward people higher up in the department. It is dealing with the public at large in terms of their grievances about the government. It is a completely different kind of function.

Any decision with respect to having the classical kind of ombudsman who would be dealing not only with defence issues, but issues in every other department and aspect of the federal government, is not a matter for a single minister or a single department to determine. That is something for the government at large. I do not want to comment on that. That is not in my jurisdiction.

The ability to create an ombudsman to deal with the many complaints and concerns that arise within the organization is within my jurisdiction. It is a large organization and I feel it is very appropriate to have an ombudsman to deal with those matters.

In terms of reporting, and in terms of what I have said about transparency, the ombudsman will have a great deal of moral authority and the ability to resolve matters. The ombudsman will report to me annually. That report will be made public and will be filed with Parliament so that there is an opportunity to scrutinize it. It is not the kind of ombudsman you are talking about. It has never been proposed as that kind of ombudsman. That is a separate question for the Government of Canada overall.

[Translation]

Senator Nolin: Minister, since you are now taking French lessons, I will be pleased to speak to you in French. In a few weeks from now, we will have to examine Bill C-3, whose purpose is to establish a DNA data bank.

As the military justice system is being reorganized, will this Act be applied to armed forces members who are being charged or convicted under the new National Defence Act?

[English]

Mr. Eggleton: I will get back to you on that one.

Senator Nolin: While you are looking for that answer, will you find out whether or not it is the RCMP or the military police who will deal procedures such as the taking of DNA samples and the conservation of them?

M. Eggleton: Comme je l'ai dit il y a un instant, ce ombudsman ne correspond pas à l'image que l'on traditionnellement d'un ombudsman. Il n'a jamais été question d'aller dans cette voie. C'est un ombudsman organisationnel.

Le type d'ombudsman dont vous parlez et qui existe dans un certain nombre de provinces ne s'occupe pas seulement d'un ministère ou des griefs formulés dans un ministère à l'égard de autorités du ministère. Il s'occupe des griefs du grand public à l'égard du gouvernement. C'est une fonction complètement différente.

Toute décision pour ce qui est de la création d'un ombudsman du genre traditionnel, qui s'occupera non seulement de questions de défense, mais des dossiers de tous les autres ministères et de tous les aspects de l'administration fédérale ne relève pas d'un seul ministre ou d'un seul ministère. C'est une décision qui incomberait à l'ensemble du gouvernement. Je n'veux pas faire de commentaires là-dessus, ce n'est pas de mon ressort.

Par contre, la création d'un poste d'ombudsman qui s'occupe des nombreuses plaintes et préoccupations qui sont soulevées au sein de l'organisation relève de mon ressort. Les Forces armées constituent une grande organisation et j'estime qu'il est tout à fait pertinent d'avoir un ombudsman pour s'en occuper.

Pour ce qui est de faire rapport et de la transparence l'ombudsman aura une très grande autorité morale et pourra résoudre des questions. Il me présentera chaque année un rapport qui sera rendu public et qui sera déposé au Parlement, de sorte qu'on pourra l'examiner. Ce n'est pas le genre d'ombudsman dont vous parlez. Au départ, ce n'est pas ce que l'on envisageait de faire. La création d'un tel poste d'ombudsman est une question distincte qui relève du gouvernement du Canada dans son ensemble.

[Français]

Le sénateur Nolin: Monsieur le ministre, vous suivez maintenant des cours de français, cela me fera plaisir de vous parler en français. Dans quelques semaines, nous aurons à étudier le projet de loi C-3 qui vise à instituer une banque d'empreinte génétiques.

Les militaires accusés ou trouvés coupables en vertu de la nouvelle Loi sur la défense nationale, puisqu'on réorganise le système de justice militaire, seront-ils sujets à l'application de cette loi?

[Traduction]

M. Eggleton: Je prends note de votre question et vous répondrai plus tard.

Le sénateur Nolin: Pendant que vous y êtes, pourriez-vous vérifier aussi si c'est la GRC ou la police militaire qui s'occupent du prélèvement d'échantillons d'ADN et de leur conservation?

[Translation]

BGen. Pitzul In answer to your question, Senator Nolin, we are presently negotiating the implementation of court records in order to be able to put into their data bank all convictions obtained under our procedure. For the time being, I cannot tell you whether Bill C-3 applies to us.

Senator Nolin: Let me explain why I feel this question is important: from now on, sexual offences will come under the jurisdiction of military courts. You will recall that one of the reasons given by the Minister of Justice when she introduced Bill C-3 was to establish that new data bank. It seems to me that this is an important policy issue.

[English]

Mr. Eggleton: We will get back to you on that question.

Senator Rompkey: I can save my question for the Judge Advocate General. I wish to ask about the relationship between civilian lawyers and find out more about how the reserves and active forces work together.

Senator Buchanan: The matter of sexual assault cases will now be the exclusive jurisdiction of the military. Is that right?

Mr. Eggleton: Such cases will be tried in the military justice system in Canada. They are already tried in the military justice system abroad.

Senator Buchanan: Why will sexual harassment still be handled by the Human Rights Commission rather than by the military?

Mr. Eggleton: Sexual harassment, as reprehensible as it is, is not necessarily a criminal offence. Even if there is no touching, for example, there is no doubt that there can still be questions of behavioural problems which need to be dealt with. We have a whole procedure to deal with that. We have harassment advisers, not only for sexual harassment but also for other kinds of harassment. We have a whole program for dealing with that kind of thing. Sexual assault is a violation under the Criminal Code. That is a different situation.

BGen. Pitzul Being a lawyer, I wish to correct the record. The senator asked you whether or not sexual assault offences would be in the exclusive jurisdiction of the military. As you state in your prepared remarks, it is concurrent jurisdiction.

Senator Beaudoin: Concurrent?

BGen. Pitzul Yes.

The Chairman: Minister Eggleton must leave now, however, I would ask the officials to remain because we are not done yet.

Senator Moore: General Pitzul, I understood what the minister said about the process with respect to the renewal inquiry and compensation committees. I heard what he said at the first go-around and I heard what he said to me, but my interest is in the composition of those committees. How do you propose that will

[Français]

Le bgén Pitzul: Pour répondre à votre question, sénateur Nolin, nous négocions présentement l'application des dossiers judiciaires pour pouvoir inscrire dans leur banque de données les condamnations selon notre procédure. Pour le moment, je ne peux pas vous dire si le projet de loi C-3 nous concerne.

Le sénateur Nolin: Je vous explique pourquoi je trouve ma question importante: dorénavant les infractions d'ordre sexuelles vont relever des tribunaux militaires. Si on se souvient bien, une des raisons pour laquelle la ministre de la Justice a présenté le projet de loi C-3 était la constitution de la nouvelle banque. Cela m'apparaît une question de politique importante.

[Traduction]

M. Eggleton: Nous vous ferons parvenir la réponse à cette question.

Le sénateur Rompkey: Je poserai ma question plus tard au juge-avocat général. Je veux en savoir plus long sur les relations entre les avocats civils et militaires et sur la façon dont les forces de réserve et actives travaillent ensemble.

Le sénateur Buchanan: Les affaires d'agressions sexuelles seront désormais du ressort exclusif des militaires. C'est bien cela?

M. Eggleton: Ces affaires seront jugées par le système de justice militaire au Canada. À l'étranger, c'est déjà le système de justice militaire qui s'en occupe.

Le sénateur Buchanan: Pourquoi le harcèlement sexuel sera-t-il confié à la Commission des droits de la personne plutôt qu'aux militaires?

M. Eggleton: Le harcèlement sexuel, aussi répréhensible qu'il puisse être, n'est pas nécessairement une infraction criminelle. Même s'il n'y a pas d'attouchements, par exemple, il n'y a aucun doute qu'il peut y avoir des problèmes de comportement auxquels il faut s'attaquer. Nous avons toute une procédure pour en traiter. Nous avons des conseillers en harcèlement, non seulement pour le harcèlement sexuel, mais aussi pour d'autres types de harcèlement. Nous avons tout un programme pour traiter les affaires de ce genre. L'agression sexuelle est une infraction prévue au Code criminel, qui est tout à fait distincte du harcèlement.

Le bgén Pitzul: À titre d'avocat, je voudrais apporter une précision. Le sénateur vous a demandé si les infractions d'agressions sexuelles relèveraient de la juridiction exclusive des militaires. Comme vous le dites dans votre texte préparé, il y a juridiction concurrente.

Le sénateur Beaudoin: Concurrente?

Le bgén Pitzul: Oui.

La présidente: Le ministre Eggleton doit maintenant partir, mais je demanderais aux fonctionnaires de rester car nous n'avons pas terminé nos délibérations.

Le sénateur Moore: Bgén Pitzul, j'ai bien compris ce que le ministre a dit au sujet du processus relatif aux comités de renouvellement, d'enquête et de rémunération. J'ai entendu ce qu'il a dit la première fois qu'il en a parlé et aussi ce qu'il m'a répondu, mais je m'intéresse à la composition de ces comités.

be structured to allow for sufficient institutional independence in view of the *Lauzon* decision?

BGen. Pitzul I will invite the individual who has been preparing the regulatory framework on that issue to join me. This is Lieutenant-Colonel Alex Weatherston, who is part of the National Defence Act amendment team. He was partly responsible for drafting much of Bill C-25 and will be involved in creating the regulatory process to support the bill.

Lieutenant-Colonel Alex Weatherston, Member, National Defence Act Amendment Team, Department of National Defence: As indicated in the bill, we will have a renewal committee, an inquiry committee and a compensation committee. We are modelling the provisions and our regulations on the provisions in the Judges' Act.

We have drafted some of our regulations but they are Governor in Council confidences at this point, which means they cannot be made public. However, we can say that the committees will be following the principles laid down in the *Lauzon* case that is, that the judges must be effective, independent and objective.

In the *Lauzon* decision, for example, there was criticism of the Judge Advocate General being a member of those committees. We do not see the JAG having a role in any of those committees.

Senator Moore: Are the committees to be composed of people from within the armed forces, or will civilians be involved as well?

LCol. Weatherston We believe the Governor in Council may appoint anyone.

Senator Moore: What are you recommending?

LCol. Weatherston We recommend that the Governor in Council appoint people outside of the government.

Senator Moore: Outside the military?

LCol. Weatherston Outside the military; possibly civilian lawyers and judges. We intend to have independent, effective and objective composition on those committees.

BGen. Pitzul Those were the requirements in the *P.E.I. Reference*. When we look across the country, we will see that compensation committees are normally made up of people from outside the government.

Senator Rompkey: I should like to ask about the composition of the pool of legal officers in the department.

The minister told us earlier that the system within the armed forces was quite different. Yet, in answer to Senator Buchanan, and you have just said now, that some of the committees will be appointed from outside the department and outside the service,

Comment vous proposez-vous de structurer ces comités pour permettre une indépendance institutionnelle suffisante, à la lumière de la décision *Lauzon*?

Le bgén Pitzul: Je vais inviter la personne qui a préparé le cadre réglementaire sur cette question à se joindre à moi. C'est le lieutenant-colonel Alex Weatherston, qui fait partie de l'équipe qui s'occupe des modifications à la Loi sur la défense nationale. Il a rédigé une bonne partie du projet de loi C-25 et participera à l'établissement du processus réglementaire pour la mise en œuvre de la loi.

Le lieutenant-colonel Alex Weatherston, membre de l'équipe de modification de la Loi sur la défense nationale, ministère de la Défense nationale: Comme il est précisé dans le projet de loi, nous aurons un comité de renouvellement, un comité d'enquête et un comité de rémunération. Pour ces dispositions, le règlement que nous préparons, nous nous inspirons des dispositions de la Loi sur les juges.

Nous avons commencé la rédaction de nos règlements, mais pour le moment, ce sont des documents confidentiels du gouverneur en conseil qui ne peuvent donc être rendus publics. Nous pouvons toutefois dire que les comités s'inspireront des principes établis dans la décision rendue dans l'affaire *Lauzon*, c'est-à-dire que les juges doivent être efficaces, indépendants et objectifs.

Dans la décision *Lauzon*, par exemple, on critique le fait que le juge-avocat général est membre de ces comités. Nous n'envisageons donc pas que le JAG joue un rôle quelconque au sein de l'un ou l'autre de ces comités.

Le sénateur Moore: Ces comités seront-ils formés de gens issus des forces armées, ou bien compteront-ils aussi des civils parmi leurs membres?

Le lcol Weatherston: Nous croyons que le gouverneur en conseil peut nommer n'importe qui.

Le sénateur Moore: Qu'est-ce que vous recommandez?

Le lcol Weatherston: Nous recommandons que le gouverneur en conseil nomme des gens qui ne font pas partie de l'administration publique.

Le sénateur Moore: Des gens qui ne sont pas des militaires?

Le lcol Weatherston: En effet; peut-être des avocats et des juges civils. Nous avons l'intention de faire en sorte que ces comités soient indépendants, efficaces et objectifs.

Le bgén Pitzul: Telles étaient les exigences énoncées dans *Renvoi I.-P.-É.* Si l'on regarde ce qui se fait un peu partout ailleurs, on constate que les comités de rémunération sont normalement formés de gens de l'extérieur de la fonction publique.

Le sénateur Rompkey: J'ai une question à poser sur la composition du groupe d'avocats auquel on ferra appel au ministère.

Le ministre nous a dit tout à l'heure que le système au sein des forces armées était très différent. Pourtant, en réponse au sénateur Buchanan, vous avez dit, et vous venez de le répéter, que certains membres des comités proviendront de l'extérieur du ministère.

and that civilian lawyers in the reserve would also be appointed. I am not sure they can actually take the lead role in courts martial, but they are involved, perhaps on a backup basis.

I wish to ask about legal officers in the armed forces.

I ask this in the context of one of the recommendations we made in the parliamentary review of defence policy, a recommendation which did not find its way into the white paper. To get the most military output for our defence dollar, we recommended rigorous examination of which military occupations and trades can be filled by civilian employees and contractors. We said this should be done with a view not only to saving money but to maximizing the tooth-to-tail ratio of the Canadian Forces.

In other words, the job of the Canadian Forces is battle; it is essentially either in defence or in attack. There are occupations within the Canadian Forces that can be done by people who are not necessarily in the active force full time. They can be done by reservists or, in some cases, by civilians. That is the context in which I am asking my question.

I should like a further elaboration of how civilians and reservists are involved in the legal process in light of the comment that the minister made that the military justice system is a specialized system.

BGen. Pitzul The role and function of a military legal officer, both within and outside of the military justice system, is not obviously confined to the functions of trial, which are the functions that, on occasion, can be performed by civilian counsel. That is true. It has been done in the past. Distinguished members of the private bar regularly perform before courts martial. However, the role and function of a military legal officer, working either as a prosecutor or as defence counsel, involves trial work. As a prosecutor, it also involves providing all of the advice to the national investigative service on behalf of the Crown with respect to the investigation of offences — things such as search warrants and wiretaps, all the work a Crown attorney would do in the context of a military justice system. For that, peculiar work and knowledge is required within a military justice system. They must perform those functions outside of Canada as well as within Canada. The reserve force Crown attorney can assist clearly in the region, but his or her availability is not what one would always like to have. That is the first limitation on the employment of a civilian reserve force attorney. It is the same thing with the civilian bar. Availability is the big question for them. They assist where they can, but it is rather limited assistance.

In addition to a role as a prosecutor or defence counsel, military legal officers perform a number of functions.

ne seront pas des militaires, et que des avocats civils de la réserve seront également nommés. Je ne suis pas certain qu'ils puissent vraiment jouer les premiers rôles dans une cour martiale, mais ils participent, peut-être à l'arrière-plan.

Je veux donc vous interroger au sujet des avocats des forces armées.

Je pose cette question dans le contexte de l'une des recommandations que nous avons faites à l'issue de notre examen parlementaire de la politique de la défense, recommandation qui n'a pas été reprise dans le Livre blanc. Pour en avoir le plus possible pour notre argent du point de vue militaire, nous avons recommandé de procéder à un examen rigoureux pour déterminer quels métiers et professions militaires pourraient être assumés par des employés civils et des contractuels. Nous avons dit qu'il fallait faire cela non seulement pour économiser de l'argent, mais aussi pour maximiser le ratio dents-queue des Forces canadiennes.

Autrement dit, la tâche essentielle des Forces canadiennes est de livrer bataille, que ce soit en défense ou à l'attaque. Il y a au sein des Forces canadiennes des professions qui peuvent être occupées par des gens qui ne sont pas nécessairement membres à plein temps de la force active. Ces tâches peuvent être accomplies par des réservistes ou même parfois par des civils. Voilà donc le contexte de ma question.

Je voudrais de plus amples explications sur la place respective des civils et des réservistes dans le processus judiciaire, compte tenu des commentaires du ministre, qui a dit que le système de justice militaire est un système spécialisé.

Le bgén Pitzul: Le rôle et la fonction d'un avocat militaire, à la fois au sein du système de justice militaire et à l'extérieur de ce système, ne sont pas évidemment confinés aux fonctions associées aux procès, fonctions qui peuvent à l'occasion être accomplies par des avocats civils. C'est vrai. Cela s'est déjà fait dans le passé. D'éminents avocats de pratique privée font régulièrement des prestations devant les cours martiales. Toutefois, le rôle et la fonction d'un avocat militaire, que ce soit comme procureur ou comme avocat de la défense, comportent des tâches associées au procès. À titre de procureur, l'avocat doit aussi conseiller, au nom de l'État, le Service national des enquêtes qui se penche sur les infractions — par exemple en ce qui a trait aux mandats de perquisition et à l'écoute électronique, à toutes ces choses auxquelles s'intéresserait le procureur de la Couronne dans le contexte du système de justice militaire. Pour ce faire, il faut posséder des connaissances spécialisées et particulières du système de justice militaire. Les avocats doivent par ailleurs accomplir ces fonctions non seulement au Canada, mais aussi à l'étranger. L'avocat de la force de réserve peut évidemment aider dans la région, mais il n'est pas toujours aussi disponible qu'on le voudrait. C'est la première limite pour ce qui est de l'emploi d'un avocat civil de la réserve. Même chose pour les avocats de pratique privée. La disponibilité est la principale contrainte dans leur cas. Ils aident dans la mesure du possible, mais il s'agit d'une aide assez limitée.

En plus de leur rôle de procureurs ou d'avocats de la défense, les juristes militaires accomplissent un certain nombre d'autres fonctions.

Senator Rompkey: When a reservist is employed, how is he paid?

BGen. Pitzul He is paid on a per-diem scale.

Senator Rompkey: Military scale?

BGen. Pitzul Yes.

Senator Rompkey: Not the normal fees he would charge as a lawyer?

BGen. Pitzul That is correct. There is a separate pay scale for them. I believe they do it more for the valour. On more than one occasion, I have gone to the partners of senior law firms and asked for one of their partners to assist us with some activity.

Legal officers are also deployed in operations. The law of armed conflict and operational law now requires that our units going overseas deploy with legal counsel; the law has become that complex and rigorous for our units to apply on the outside. It includes everything from status of forces agreements with countries that we are visiting or passing through, to assisting members who perhaps get into trouble in the local scene, to negotiating contracts for units for the provision of services on scene. It runs the full gamut of legal advice when a unit is deployed outside Canada.

Centrally in Ottawa, we have our areas of expertise in areas such as legislation, pensions, and human rights, although we have some Department of Justice counsel with us now to provide those areas of expertise. The role of a military lawyer can go from A to Z, and it has a peculiar frame of reference that a civilian practitioner does not always have the ability to come to grips with. Having spent 25 years in the outfit, I can tell you that the experiences are somewhat different from what one would find at the civilian bar.

Senator Rompkey: I asked you that question because I remember talking to Gen. Scott Clements about the reserves when he was head of the air force. I do not think we have adequately examined the role of the reserves. The attitude of the air force towards reserves made a lot of sense to me. He essentially said, "When we need people, we go out and find them, put them in a uniform and call them up as reservists." That does not happen in the army or in the navy. In the army, you have militia, and in the navy they essentially do maritime defence, but the attitude of the air force was that if you needed someone, you found him. You found someone with the competency that you needed, put a uniform on that person, and made him or her a member of the armed forces. That made a lot of sense to me. That is the context in which I asked that question about legal assistance.

BGen. Pitzul We are perhaps not as direct as that, but I can speak about the plan that we have for our reserve forces. Their main role is to serve in a backup role as prosecutor or defence

Le sénateur Rompkey: Comment paie-t-on le réserviste dont on retient les services?

Le bgén Pitzul: Selon un taux quotidien.

Le sénateur Rompkey: Un taux militaire?

Le bgén Pitzul: Oui.

Le sénateur Rompkey: Il ne touche pas les honoraires qui exigerait normalement comme avocat?

Le bgén Pitzul: C'est bien cela. Il y a un taux de rémunération distinct dans leur cas. Je crois qu'ils le font plutôt pour rendre service. À plus d'une reprise, je me suis adressé à de grands cabinets d'avocats et leur ai demandé de nous prêter l'un de leurs associés pour nous aider.

Les avocats militaires sont également déployés avec les troupes. Le droit des conflits armés et le droit opérationnel exigent maintenant que nos unités qui sont déployées à l'étranger soient accompagnées d'un avocat; les lois qui régissent nos unités sont devenues à ce point complexes et rigoureuses. Les aspects juridiques sont divers et multiformes, depuis le statut des ententes concernant les forces armées avec des pays que nous visitons ou traversons, jusqu'à l'aide aux soldats qui ont des démêlés avec la loi à l'étranger, en passant par la négociation de contrats pour la fourniture de services sur place. Quand une unité est déployée à l'étranger, elle doit compter sur toute la panoplie des services juridiques.

Au quartier général d'Ottawa, nous avons nos domaines de spécialité, notamment la rédaction juridique, les pensions, les droits de la personne, bien que nous puissions maintenant compter sur des avocats du ministère de la Justice qui nous viennent en aide dans ces domaines précis. Le rôle d'un avocat militaire recouvre toute la gamme des activités juridiques, le tout dans un contexte particulier qu'un avocat civil n'est pas toujours en mesure de comprendre. Ayant passé 25 ans dans ce service, je peux vous dire que l'expérience est quelque peu différente de celle que l'on peut connaître dans la pratique privée.

Le sénateur Rompkey: Je vous ai posé cette question parce que je me rappelle d'une conversation que j'ai eue avec le gén Scott Clements au sujet des réserves, quand il était commandant de l'armée de l'air. Je pense que nous n'avons pas examiné assez attentivement le rôle des réserves. L'attitude des gens de l'aviation à l'égard des réserves m'apparaissait très logique. Il m'a dit en substance: «Quand nous avons besoin de gens, nous allons les chercher, nous les mettons en uniforme et nous les convoquons à titre de réservistes». Cela ne se fait pas dans l'armée ni dans la marine. Dans l'armée, il y a la milice tandis que dans la marine, on fait essentiellement de la défense maritime, mais dans l'armée de l'air, l'attitude était que dès que l'on avait besoin de quelqu'un, on allait le chercher quelque part. On trouve la personne qui a les compétences dont on a besoin, on habille cette personne d'un uniforme et on en fait un membre des forces armées. Cela m'apparaît très logique. C'est dans ce contexte que j'ai posé cette question au sujet de l'aide juridique.

Le bgén Pitzul: Nous ne sommes peut-être pas aussi direct que cela, mais je peux vous parler du plan que nous avons pour nos forces de réserve. Leur principal rôle est de servir de substi-

counsel at trial. In addition, we have a good cadre of ex-military lawyers whom we can engage in the writing of policy or doctrine. We utilize them for that purpose, because a lot of them go out in private practice and can then bring a mix of both private practice and military legal experience together to assist us in the drafting of policy. We utilize folks to do that. They are engaged in our military occupation to a significant degree. They attend our conferences and our training when they can. We are fortunate in this regard to have good representation.

Senator Rompkey: What is the pattern? Is there more involvement of civilians and reservists, or are you maintaining the status quo?

BGen. Pitzul The pattern is for more of them, except that with the expansion of domestic operational law, international law, and the law of armed conflict, we see ourselves hiring reservists into the regular force. I have 15 vacancies at present; we have just hired eight people and they are all reservists. It is good recruiting round. You bring counsel into the reserve force, see how they perform, and you have a pool.

Senator Joyal: When I read in the newspaper the reports that were made following the *Lauzon* judgement, I was surprised at the scope of the recommendations of the judge in that case. The first question that came to my mind was: Is this the first judgment since the enactment of the Charter of Rights and Freedoms that deals with the judicial system within the military?

BGen. Pitzul The answer to that question is no. There have been several.

The issue with respect to judicial independence in the military arises from the required balance of having a military judge in uniform capable of being deployed anywhere in the world on short notice to render justice in an effective, credible and transparent fashion. In coming to a balance of the three tenets of judicial independence required of us by the Supreme Court of Canada — institutional independence, financial independence and security of tenure — we, along with all the other judicial processes in Canada, have gone through an evolution. We have perhaps even been evolving more quickly than other spheres, to the point where you have before you what is in Bill C-25.

Senator Joyal: Am I right in saying that Bill C-25 is the first legislative overhaul of the judicial system within the military following the various recommendations since the enactment of the Charter?

BGen. Pitzul These are the first comprehensive amendments to the statute itself. We have had amendments as part of omnibus bills dealing with required changes as a result of our Charter coming into being in 1982. We have had amendments to the Code of Service Discipline, which makes up the bulk of the National

aux procureurs ou aux avocats de la défense à l'occasion des procès. De plus, nous avons un groupe d'excellents avocats qui sont d'anciens militaires et dont nous pouvons retenir les services pour la rédaction de règles ou de doctrines. Nous les utilisons à cette fin, parce que beaucoup d'entre eux se lancent dans la pratique privée et peuvent alors compter sur un bagage mixte de pratiques militaires et privées et nous aider pour la rédaction des règles et autres documents. Nous faisons appel à eux à cette fin. Ils suivent de très près les activités militaires. Ils assistent à nos conférences et à nos séances de formation quand ils le peuvent. De ce point de vue, nous sommes chanceux de pouvoir compter sur d'excellents avocats.

Le sénateur Rompkey: Quelle est la tendance? Compte-t-on de plus en plus sur les civils et les réservistes, ou bien est-ce le statu quo?

Le bgén Pitzul: La tendance est qu'ils participent de plus en plus, sauf qu'avec la complexification du droit opérationnel intérieur et international et du droit des conflits armés, nous nous trouvons à embaucher des réservistes dans la force régulière. J'ai actuellement 15 postes vacants; nous venons d'embaucher huit personnes, toutes des réservistes. C'est une bonne source de recrutement. On fait venir des avocats dans la force de réserve, on évalue leur rendement et l'on constitue ainsi un bassin d'avocats.

Le sénateur Joyal: Quand j'ai lu les articles publiés dans les journaux à la suite de la décision dans l'affaire *Lauzon*, j'ai été étonné de l'ampleur des recommandations du juge dans cette affaire. La première question qui m'est venue à l'esprit était celle-ci: est-ce la première décision depuis la promulgation de la Charte des droits et libertés qui traite du système judiciaire militaire?

Le bgén Pitzul: La réponse à cette question est non. Il y en a eu plusieurs.

La question qui se pose au sujet de l'indépendance judiciaire dans le système militaire découle de la nécessité d'avoir un juge militaire en uniforme pouvant être déployé n'importe où dans le monde à un préavis très bref pour rendre la justice d'une manière efficace, crédible et transparente. Pour obtenir un juste équilibre des trois volets de l'indépendance judiciaire que la Cour suprême du Canada exige de nous — l'indépendance institutionnelle, l'indépendance financière et l'inamovibilité — , nous avons dû évoluer, à l'instar de tous les autres processus judiciaires au Canada. Nous avons peut-être même évolué plus rapidement que d'autres intervenants, au point que vous êtes maintenant saisis du projet de loi C-25.

Le sénateur Joyal: Ai-je raison de dire que le projet de loi C-25 est la première refonte législative du système judiciaire militaire à la suite des diverses recommandations qui ont été faites depuis la promulgation de la charte?

Le bgén Pitzul: C'est la première refonte globale de la loi elle-même. Nous avons fait, à l'occasion de projets de loi omnibus, les changements qui étaient rendus nécessaires par l'adoption de notre charte en 1982. Il y a eu aussi des modifications au code de discipline militaire, qui constitue le

Defence Act. Prior to the introduction of Bill C-25, no bill has ever addressed the statute itself in a comprehensive way.

Senator Joyal: Are you saying that, since the enactment of the Charter, some changes have been made to the regulation aspects of the judicial system as a body?

BGen. Pitzul Changes to the law.

Senator Joyal: Is this the first comprehensive overhaul of the legislation?

BGen. Pitzul Yes.

Senator Joyal: What puzzles me — and I think any lay person would have the same reaction — is that this judgment was based on the legislation as it stood in 1997. The judgment is fairly recent. It is less than a month old. It is dated September 18. I am surprised that, by a concurrence of circumstances, this answers all aspects of the judgment in the *Lauzon* case. I find it strange that we find all the issues raised by the judgment of the learned justice addressed in a bill that was introduced a while ago and passed by the House of Commons last May or June. This bill was tabled prior to the judgment.

My concern is to be certain that, in all aspects, the points raised in the judgment are dealt with by the bill. I have not had time to determine if everything is answered satisfactorily and completely by charting what was recommended in the judgment and comparing it with the bill. This is important because it is the key to the initiative. At this point, we are overhauling the entire system. We must be satisfied that what has been dealt with by the judgment is answered in a satisfactory way through the bill, taking into account that the bill came before the judgment.

In the judgment the judge suspended the sentence for one year because the legislation was to be overhauled. We must be sure we meet the criteria set forth, including those found in the *P.E.I. Reference*. Some of us have some concerns about the decision in the *P.E.I. Reference*, and we are still debating that. The answers are not clear. There is room for interpretation, for instance, on the compensation commission. Many of us have questions about that and the way it performs.

The principles at stake are important. They deal with the separation of the judiciary from the executive, and those principles are thinly defined in many instances. Would it be possible to get LCol. Weatherston to prepare a chart outlining the recommendations contained in the judgment, the amendments proposed in the bill, and the provisions of the Judges Act? The compensation is dealt with at length in the Judges Act, as well as the principles that have been put forward in the *P.E.I. Reference*. It is only by comparing all these aspects that we can satisfy ourselves that everything seems to be balanced.

principal volet de la Loi sur la défense nationale. Avant le dépôt du projet de loi C-25, aucun projet de loi ne s'était jamais attaqué à une refonte complète de la loi elle-même.

Le sénateur Joyal: Avez-vous dit que, depuis l'entrée en vigueur de la charte, certains changements ont été apportés aux règles qui régissent le système judiciaire?

Le bgén. Pitzul: Des changements ont été apportés à la loi.

Le sénateur Joyal: Est-ce la première refonte complète de la loi?

Le bgén. Pitzul: Oui.

Le sénateur Joyal: Ce qui me rend perplexe, et je crois que n'importe quel profane aurait la même réaction, c'est que ce jugement était fondé sur la loi telle qu'elle existait en 1997. Ce jugement est assez récent, puisqu'il date de moins d'un mois. Il est daté du 18 septembre. Je m'étonne que, par l'effet du hasard, cette mesure réponde dans le moindre détail au jugement rendu dans l'affaire *Lauzon*. Je trouve étrange que l'on réponde en tout point, dans un projet de loi qui a été présenté il y a un certain temps et qui a été adopté par la Chambre des communes en mai ou juin dernier, aux arguments soulevés par le savant juge dans sa décision. Ce projet de loi a été déposé avant que la décision soit rendue.

Je voudrais avoir l'assurance que tous les points soulevés dans le jugement, sans exception, sont abordés dans ce projet de loi. Je n'ai pas eu le temps de vérifier que l'on y répondait sur tous les points de façon complète et satisfaisante, en faisant une comparaison détaillée des recommandations du jugement et des dispositions du projet de loi. C'est important parce que c'est l'élément clé de cette initiative. Nous nous trouvons en effet au moment à refondre le système au complet. Nous devons être convaincus que tous les points abordés dans le jugement sont traités de façon satisfaisante dans le projet de loi, étant donné que le projet de loi a été déposé avant le jugement.

Dans sa décision, le juge a reporté le prononcé de la sentence d'un an parce que la loi devait être refondue. Nous devons être certains que nous respectons les critères qui ont été établis, compris ceux qui se trouvent dans le *Renvoi I.-P.-É.* Certains d'entre nous ont des préoccupations au sujet de la décision rendue dans le *Renvoi I.-P.-É.* et nous continuons d'en débattre. Les réponses ne sont pas claires. Il y a place à l'interprétation, par exemple en ce qui a trait à la commission sur la rémunération. Nous sommes nombreux à avoir des questions là-dessus et sur le fonctionnement de ce comité.

Les principes qui sont en jeu sont importants. Il s'agit de la séparation du judiciaire et de l'exécutif et ces principes doivent être définis de façon assez mince dans bien des cas. Serait-il possible de demander au lcol Weatherston de préparer un tableau mettant en parallèle les recommandations contenues dans le jugement, les modifications proposées dans le projet de loi et les dispositions de la Loi sur les juges? La rémunération est abondamment traitée dans la Loi sur les juges, de même que dans les principes qui ont été énoncés dans le *Renvoi I.-P.-É.* C'est seulement en comparant tous ces aspects que nous pourrons nous convaincre que rien ne manque.

The Chairman: I believe that is a fair question. Colonel Weatherston, perhaps you could prepare a chart comparing this bill to these judgments. I do not think we can bring Bill C-37 into this discussion because we are studying Bill C-25.

Senator Nolin: They can also highlight parts of Bill C-37.

Senator Beaudoin: There is some overlap between Bill C-25 and Bill C-37.

Senator Fraser: If I may just follow up on that last point, I believe the *P.E.I. Reference* calls for mechanisms that go beyond the compensation committee's recommendations. If the authorities, the government or the armed forces, do not accept the recommendation, they must justify that. It can be appealed to a court. Are those mechanisms defined in the bill? I did not find them, but that does not mean anything.

LCol. Weatherston You would not find them because that will be covered in the regulations, which will be dealt with by Governor in Council.

Senator Fraser: There is no ultimate appeal from the unhappy judges.

LCol. Weatherston There certainly could be if one of our accused is at a court martial.

Senator Fraser: I am referring to the issue of compensation.

LCol. Weatherston That is right. If he believes that our judges are not being properly paid in accordance with the *P.E.I. Reference* decision and the *Lauzon* decision, he can raise that matter and go to the court martial appeal court.

Senator Joyal: Following on what Senator Fraser has asked, you said this is being dealt with by the Governor in Council. Some of us who are lawyers or learned legal experts like Senator Beaudoin know the difference between Governor in Council and legislation. The protection is not the same. One, of course, can be changed by a simple signature; the other must be debated in both houses, be given three readings, and then passed. It is not at all the same.

Would it be possible for you to identify the points that are covered by the Governor in Council regulations and those that are covered in the legislation?

LCol. Weatherston I can undertake to do that. The only point I would make in response is that whether it is legislation and comes before this committee and Parliament or whether it is Queen's Regulations, it will be law. It must meet Charter standards.

Senator Joyal: I agree with that. The end result is binding, but the process for adoption is not at all the same.

Senator Beaudoin: Perhaps my question can wait until tomorrow, but I wish to discuss the salaries of the judges in the

La présidente: Je trouve que c'est une bonne question. Colonel Weatherston, peut-être pourriez-vous nous préparer un tableau comparatif mettant en regard les éléments de ce projet de loi et ceux des jugements en question. Je ne pense pas que l'on puisse faire intervenir le projet de loi C-37 dans la discussion, puisque nous étudions le projet de loi C-25.

Le sénateur Nolin: On pourrait aussi mettre en relief certains éléments du projet de loi C-37.

Le sénateur Beaudoin: Il y a un certain chevauchement entre les projets de loi C-25 et C-37.

Le sénateur Fraser: Sur ce dernier point, je crois que dans la décision du *Renvoi Î.-P.-É.*, on réclame des mécanismes qui vont au-delà des recommandations sur le comité de rémunération. Si les autorités, le gouvernement ou les forces armées n'acceptent pas la recommandation, il leur faut le justifier. On peut en appeler devant les tribunaux. Ces mécanismes sont-ils définis dans le projet de loi? Je ne les ai pas vus, mais cela ne veut rien dire.

Le lcol Weatherston: Vous ne les y trouveriez pas, parce que c'est abordé dans le règlement qui sera adopté par le gouverneur en conseil.

Le sénateur Fraser: Les juges mécontents ne peuvent pas faire appel.

Le lcol Weatherston: Il pourrait y avoir appel si l'un de nos accusés était traduit en cour martiale.

Le sénateur Fraser: Je parle de la question de la rémunération.

Le lcol Weatherston: C'est exact. S'il croit que nos juges ne sont pas payés comme il faut en conformité des décisions rendues dans l'affaire du *Renvoi Î.-P.-É.* et dans l'affaire *Lauzon*, il peut soulever la question et s'adresser à la cour d'appel des cours martiales.

Le sénateur Joyal: Pour faire suite à la question du sénateur Fraser, vous avez dit que la rémunération sera fixée par décret du gouverneur en conseil. Ceux d'entre nous qui sont avocats ou juristes experts comme le sénateur Beaudoin connaissent la différence entre les décrets et les lois. La protection n'est pas la même. L'un peut bien sûr être changé par une simple signature; tandis que l'autre doit être débattu et adopté trois fois dans chacune des deux Chambres. Ce n'est pas du tout la même chose.

Vous serait-il possible d'identifier les points qui relèvent du règlement pris par décret et ceux qui sont abordés dans la loi?

Le lcol Weatherston: Oui, sans aucun doute. Je voudrais seulement faire remarquer que ces mesures auront force de loi, peu importe qu'elles prennent la forme d'un projet de loi étudié devant le comité et le Parlement ou d'un règlement adopté par décret du conseil. Dans les deux cas, il faut respecter les normes établies par la charte.

Le sénateur Joyal: J'en conviens. Le résultat final est exécutoire, mais le processus d'adoption n'est pas du tout le même.

Le sénateur Beaudoin: Ma question pourrait peut-être attendre à demain, mais je voudrais discuter du salaire des juges militaires.

military. It is part of the independence of the judiciary. It is very clear in the *Valenti* case.

Previously, the court was criticized by the Supreme Court because the structures were not transparent enough to address the issue of the independence of the judiciary. What has been done to give effect to the decisions of the Supreme Court in that area? What is provided now respecting the payment of judges at a court martial? Do they have a certain financial independence?

BGen. Pitzul They are currently paid within a range which is set by regulation by Treasury Board. By regulation, all military judges are paid at the top of the range, plus 2 per cent, plus merit, up to a maximum of 8 per cent. The extra 2 per cent plus the extra 8 per cent can equal 10 per cent, which is the maximum they can receive.

There is no merit evaluation. Merit pay is given to all legal officers. It is either "outstanding," "superior" or "normal." They get "outstanding." To repeat, it is the top of the range plus 2 per cent plus "outstanding" when merit pay is paid. Merit pay is not necessarily paid every year.

Senator Beaudoin: Financial independence of the judiciary is an important principle. We are studying that to a certain extent in our hearings on Bill C-37.

However, the same principle applies to military judges. I understand that was not previously the case. There are three elements: They must be independent financially; they must be independent from the executive; and the executive cannot intervene in the rendering of the decision, directly or indirectly. In addition, they must be appointed for a certain term. If they are appointed for only one year, it is not really independence.

BGen. Pitzul We had the *Valenti* decision of the Supreme Court of Canada in 1986, and *Généreux* followed in 1990. It was for the *Généreux* case that we adopted the current system for military judges. We are now in the next evolutionary phase, having gone from a scale to a compensation committee created by regulations. This committee will meet the requirements of the Supreme Court of Canada and the *P.E.I. Reference*.

The difference is that judges will now be able to put to the compensation committee in some fashion the nature of their pay, whereas before it was done by Treasury Board. The judges received a fixed amount over and above what was paid to the lawyers. They got the top of the lawyers' range plus the 8 per cent.

Senator Beaudoin: In the *P.E.I. Reference* case, as you know, the justices of the Supreme Court wrote much about the commission, and the interaction between this commission and Parliament, and between Parliament and the courts. They also touched on who has the final word. This is a delicate matter and it is very important.

C'est un aspect de l'indépendance de la magistrature qui ressort très clairement de la décision rendue dans l'affaire *Valenti*.

Auparavant, la cour avait été critiquée par la Cour suprême parce que les structures n'étaient pas assez transparentes pour assurer l'indépendance du judiciaire. Qu'a-t-on fait pour donner suite aux décisions de la Cour suprême à cet égard? Qu'est-ce qui est prévu actuellement en ce qui concerne le traitement des juges des cours martiales? Ont-ils une certaine indépendance financière?

Le bgén Pitzul: Ils sont actuellement payés selon un barème qui est fixé par règlement par le Conseil du Trésor. Le règlement prévoit que tous les juges militaires sont payés au sommet de l'échelle, plus 2 p. 100, plus le mérite, jusqu'à un maximum de 8 p. 100. Ces 2 p. 100 supplémentaires, plus les autres 8 p. 100, font 10 p. 100, soit le maximum qu'ils peuvent recevoir.

Il n'y a pas d'évaluation du mérite. La rémunération au mérite est accordée à tous les avocats militaires. Elle correspond à l'une des cotes suivantes: «exceptionnel», «supérieur» ou «normal». Ils touchent le traitement correspondant à «exceptionnel». Je répète que c'est le sommet de l'échelle plus 2 p. 100 plus le salaire au mérite «exceptionnel», quand le salaire au mérite est versé. Car le salaire au mérite n'est pas nécessairement payé chaque année.

Le sénateur Beaudoin: L'indépendance financière de la magistrature est un principe important. Nous nous penchons dans une certaine mesure sur ce point dans notre étude du projet de loi C-37.

Toutefois, les mêmes principes s'appliquent aux juges militaires. Je crois qu'il n'en a pas toujours été ainsi. Trois éléments entrent en ligne de compte: les juges doivent être indépendants financièrement; ils doivent être indépendants de l'exécutif; et l'exécutif ne peut pas intervenir dans leurs décisions, directement ou indirectement. De plus, ils doivent être nommés pour un mandat d'une certaine durée. S'ils sont seulement nommés pour un an, ils ne sont pas vraiment indépendants.

Le bgén Pitzul: La décision de la Cour suprême dans l'affaire *Valenti* a été rendue en 1986, et elle a été suivie en 1990 par la décision *Généreux*. C'est pour l'affaire *Généreux* que nous avons adopté le système actuel pour les juges militaires. Nous en sommes maintenant à l'étape suivante de cette évolution, étant passés d'un barème à un comité de rémunération créé par règlement. Ce comité répondra aux exigences énoncées par la Cour suprême du Canada dans la décision du *Renvoi I.-P.-É.*

La différence est que les juges pourront désormais s'expliquer devant le comité de la rémunération quant à la nature de leur traitement, tandis qu'auparavant, la rémunération était fixée par le Conseil du Trésor. Les juges recevaient un montant fixe en sus de ce qui était versé aux avocats. Ils touchaient le maximum de l'échelle du salaire des avocats, plus 8 p. 100.

Le sénateur Beaudoin: Dans l'affaire du *Renvoi I.-P.-É.*, comme vous le savez, les juges de la Cour suprême ont beaucoup écrit au sujet de la commission et de l'interaction entre cette commission et le Parlement et entre le Parlement et les tribunaux. Ils ont également abordé la question de savoir qui a le dernier mot. C'est une affaire à la fois délicate et fort importante.

The Chairman: I am interested in this concept of merit pay when there is no evaluation of merit. You say that they may or may not get it. How do you propose, under this new act, to determine whether they will get the 8 per cent merit pay? Is it an automatic 10-per-cent bonus across the board for being a military judge, or is it a guaranteed 2 per cent with the possibility of an additional 8 per cent?

BGen. Pitzul If merit pay is paid, they get paid at the "outstanding" level.

The Chairman: They get the 8 per cent.

BGen. Pitzul It varies from 2 per cent to 8 per cent. For each rank, military lawyers are paid within a range plus merit pay.

Senator Beaudoin: Does that apply to judges as well?

BGen. Pitzul Leaving judges aside for the moment, I would refer to the salaries of lawyers, and that affects the remuneration of the judges. They are paid within a range and, over and above that, they can get merit pay. Merit pay is discretionary and it is a departmental decision. It is paid to all the lawyers or it is paid to none of the lawyers. If it is paid to the lawyers, normally a scale is followed. There are "outstanding," "superior," "average" and "satisfactory" categories.

The Chairman: Is this based on some sort of evaluation of their merit?

BGen. Pitzul Yes, and because we do not evaluate the merit of judges, the judges are automatically pegged at one place on the merit scale, which is "superior." Therefore, the judges, by regulation, get the top of the range for their rank. For example, a lieutenant-colonel will get the top of the range for a lieutenant-colonel, legal, plus 2 per cent, and that is every year. Then, if merit pay is paid in any given year to military legal officers, the judges get the amount of money that goes to the "superior" category.

Senator Nolin: Without evaluation?

BGen. Pitzul Without evaluation.

Senator Moore: Is the 8 per cent a compounded amount including the 2 per cent?

BGen. Pitzul The 2 per cent plus the merit can never exceed 10 per cent.

The Chairman: So it is not compounded.

BGen. Pitzul It is not compounded.

[Translation]

Senator Nolin: The Senate examined that bill eight months ago. I wonder about Section 154 of the National Defence Act, as well as the amendment proposed to Section 156. Enlisted people are on duty 24 hours a day. Under the amendment to the Criminal Code which included all federal statutes, is there a place of residence?

La présidente: Je trouve intéressant qu'il y ait rémunération au mérite alors qu'il n'y a aucune évaluation du mérite. Vous dites qu'ils peuvent toucher cette paye au mérite, mais pas nécessairement. Aux termes de cette nouvelle loi, comment vous proposez-vous de déterminer s'ils toucheront la paye au mérite de 8 p. 100? Est-ce une prime de 10 p. 100 versée automatiquement à tous les juges militaires, ou bien est-ce 2 p. 100 garanti plus la possibilité d'une autre tranche de 8 p. 100?

Le bgén Pitzul: Quand le salaire au mérite est versé, ils touchent le montant correspondant au niveau «exceptionnel».

La présidente: Ils touchent donc 8 p. 100.

Le bgén Pitzul: Cela varie entre 2 p. 100 et 8 p. 100. Pour chaque grade, les avocats militaires sont payés selon une échelle de salaire, plus le salaire au mérite.

Le sénateur Beaudoin: Cela s'applique-t-il également aux juges?

Le bgén Pitzul: Laissons les juges de côté pour l'instant. Je vais vous expliquer les salaires des avocats, ce qui touche aussi la rémunération des juges. Ils sont payés selon une échelle de salaire, et ils touchent en plus un salaire au mérite. Le salaire au mérite est discrétionnaire; il est fonction d'une décision ministérielle. Il est versé à tous les avocats ou à aucun d'entre eux. S'il est versé aux avocats, normalement, on le fait selon une échelle. Il y a les catégories «exceptionnel», «supérieur», «moyen» et «satisfaisant».

La présidente: Est-ce fondé sur une quelconque évaluation de leur mérite?

Le bgén Pitzul: Oui, et comme nous n'évaluons pas le mérite des juges, les juges sont automatiquement placés dans l'une des catégories de l'échelle du mérite, à savoir «supérieur». Par conséquent, les juges, par règlement, touchent le maximum de l'échelle pour leur grade. Par exemple, un lieutenant-colonel touchera la rémunération maximale d'un lieutenant-colonel, ce qui est établi par la loi, plus 2 p. 100, et ce, chaque année. En plus, si l'on décide une année donnée de verser un salaire au mérite aux avocats militaires, les juges reçoivent le montant qui correspond à la catégorie «supérieur».

Le sénateur Nolin: Sans évaluation?

Le bgén Pitzul: Sans évaluation.

Le sénateur Moore: Ces 8 p. 100 comprennent-ils les 2 p. 100?

Le bgén Pitzul: L'augmentation de 2 p. 100 plus la paye au mérite ne peuvent en aucun cas dépasser 10 p. 100.

La présidente: Ce n'est donc pas un taux composé.

Le bgén Pitzul: Non.

[Français]

Le sénateur Nolin: Le Sénat a examiné ce projet de loi il y a huit mois. Je me pose des questions sur l'article 154 de la Loi sur la défense nationale ainsi que sur l'amendement apporté à l'article 156. Un militaire est en fonction 24 heures par jour. Selon l'amendement apporté au Code criminel qui inclut toutes les lois

In other words, is a member of the armed forces protected under the Charter in case of an arrest without a warrant?

BGen. Pitzul Yes, entirely.

Senator Nolin: Where is his or her place of residence?

BGen. Pitzul If the member lives in a barrack, his or her roomette is normally considered the place of residence. If the member lives in another type of housing, that will be the place of residence.

Senator Nolin: I only ask out of curiosity. How is it possible to give legal protection?

BGen. Pitzul It can become complicated on a ship. A decision was made on that issue in 1983. The bed, the cabinet or the locker of a sailor is considered his or her place of residence and these places are therefore protected under the Charter. That is how we have interpreted the Act.

[English]

Senator Joyal: When the minister was here, he mentioned a rape case. He said it is very important that it be expeditiously dealt with in the interest of cohesion of the unit. I understood him to imply that the sentence would be tougher than it would be for the same crime dealt with in civil jurisdiction. Could you comment on that?

BGen. Pitzul I will respond to this question as I would were I on the bench.

Each case must be dealt with on its merits. Each accused is peculiar, each set of circumstances is peculiar, and you apply the principles of sentencing to the cases as you find them.

There are, though, principles of sentencing over and above those in the civilian arena. In the civilian context, perhaps, one's reintroduction into the community is not as great a concern to that civilian community as it is in the military. Returning an individual to the military community must be seen in the context of that community. You must remember the trust that each armed forces member must have in the other in order to accomplish the mission. Therefore, the impact of the conduct of the individual on the community is important. It is an issue of military justice. If there has been abuse between rank levels, so that the accused is a superior rank and the inferior rank is the victim, that requires a more severe punishment than would otherwise be the case. In a civilian context, rank makes no difference. In the military context it does.

The locale of the offence can be of extreme importance to the particular case, whereas in the civilian context it may not be as important. For example, if an individual leaves his post to commit his offence of sexual violence on an inferior while on duty in a dangerous theatre of operations, the only reason he could commit the offence was because he had control over the inferior in that theatre of operations. Those are aggravating circumstances to the particular case that perhaps one would not always find in the civilian context.

fédérales, est-ce qu'il a un lieu d'habitation.? Autrement dit, est-ce qu'un militaire jouit de la protection de la Charte lors d'une arrestation sans mandat?

Le bgén Pitzul: Oui, entièrement.

Le sénateur Nolin: Son lieu de résidence se situe où?

Le bgén Pitzul: S'il vit dans une baraque, sa chambrette normalement est considérée comme son lieu de résidence. S'il vit ailleurs, ce sera son lieu de résidence.

Le sénateur Nolin: C'est une question de curiosité. Comment peut-on accorder une protection légale?

Le bgén Pitzul: Cela peut devenir compliqué à bord d'un navire. On a pris une décision en 1983 à ce sujet. Le lit, le cabinet ou le casier d'un marin est considéré comme son lieu de résidence et il y jouit de la protection de la Charte. C'est ainsi que nous avons interprété la loi.

[Traduction]

Le sénateur Joyal: Quand le ministre était ici, il a mentionné une affaire de viol. Il a dit qu'il est très important que l'affaire soit expédiée rapidement, dans l'intérêt de la cohésion de l'unité. Il m'a semblé qu'il laissait entendre que la sentence serait plus sévère qu'elle ne le serait pour le même crime jugé par les tribunaux civils. Est-ce le cas?

Le bgén Pitzul: Je vais répondre à cette question comme si je le faisais si je rendais une décision à titre de juge.

Il faut examiner chaque cas séparément. Chaque accusé est distinct, les circonstances de chaque cas sont particulières, et l'on applique les principes de la détermination de la peine à chacun de ces cas séparément.

Il y a toutefois des principes qui régissent la détermination de la peine, en sus de ceux qui s'appliquent dans le domaine civil. Dans le contexte civil, la réinsertion dans la collectivité n'est peut-être pas une préoccupation aussi grave que pour les militaires. Réinsérer une personne dans la communauté militaire doit être envisagé dans le contexte de cette communauté. Il ne faut pas perdre de vue la confiance mutuelle qui doit exister entre les militaires pour qu'ils puissent accomplir leur mission. Par conséquent, la conduite d'une personne a des conséquences importantes sur la communauté. C'est une question de justice militaire. S'il y a eu des abus entre personnes de grades différents de sorte que l'accusé est d'un grade supérieur et la victime un sousalterne, cela exige une punition plus sévère. Dans le contexte civil, le rang ou le grade ne font aucune différence, mais dans le contexte militaire, ils comptent.

L'endroit où l'infraction a eu lieu peut avoir une importance extrême, tandis que dans le contexte civil, ce n'est pas aussi important. Par exemple, si une personne quitte son poste pour perpétrer son infraction d'agression sexuelle sur la personne d'un sousalterne pendant que les deux sont en poste sur un théâtre d'opération dangereux, la seule raison pour laquelle il a pu commettre l'infraction, c'est qu'il avait une emprise totale sur son sousalterne dans ce théâtre d'opération. Ce sont là des circonstances aggravantes que l'on ne retrouverait peut-être pas dans le contexte civil.

Perhaps those are the types of scenarios to which the minister is referring.

He is also referring to the cohesion and morale that a military unit must have to function effectively. If you have misconduct in that unit, that misconduct must be looked at within that context. Sometimes sentences can be more severe; on the other hand, sentences can be less severe. Sometimes, assaults in a bar are treated less severely than in the civilian context.

The military environment is rather unique. There are principles of sentencing. They are the same as they are in the civilian context, but we have additional principles.

Senator Joyal: According to the Charter, each individual is entitled to the same protection of the law. As much as I subscribe to the idea that someone has a responsibility in a dominant position — and of course the court takes that into account, as well as the conditions, be it in the civilian context or the military context — does merely belonging to a group, as such, entail a more severe sentence? There is room for reflection on that point.

[Translation]

BGen. Pitzul We do not give a more severe penalty only because the person wears a uniform. That is not the message that I wanted to convey. The military context involves circumstances that are sometimes different and unique. We apply sentencing principles in the same way a judge of the Court of the Sessions of the Peace would.

Senator Nolin: Last week, Mr. Fenske seemed to have some difficulty to answer when we asked him about the number of charges under summary procedure. Is there a record and if so, how is it maintained? Is it public? Is there a minute-book such as there is in civil courts? These questions concern the administrative management or the corporate memory of what I would call the trial jurisdiction. The answers that were given to us last week were not conclusive. Could you give us more information on that issue?

BGen. Pitzul I was appointed to my job last April and I had been away for three years. Before leaving, I knew that under orders that had been given, units were required to provide this information. I believe, however, that due to budgetary constraints, this procedure had to be discontinued. We are learning all over again and we are in the process of establishing a military justice data bank which will contain this information. I do not believe that there is anything similar presently. I am not saying that it is a bad idea to have it.

Senator Nolin: If I understand correctly the answers that were given to Senator Joyal, even if a case deals with a minor offence, a citizen could claim to have the right to the same sentence as that which has been given to his colleague in similar circumstances. If there is no record of these sentences, we will have to rely on the individual memory of people.

C'était peut-être à des scénarios de ce genre que le ministre faisait allusion.

Il a aussi mentionné la cohésion et le moral qu'une unité militaire doit posséder pour fonctionner efficacement. S'il y a la moindre inconduite dans cette unité, il faut examiner la chose dans ce contexte. Parfois, les sentences peuvent être plus sévères; par contre, elles peuvent aussi être moins sévères. Parfois, une agression commise dans un bar peut être traitée moins sévèrement que dans le contexte civil.

L'environnement militaire est assez particulier. Il y a des principes de détermination de la peine. Ce sont les mêmes que dans le contexte civil, mais nous appliquons des principes supplémentaires.

Le sénateur Joyal: D'après la charte, chacun a droit d'être protégé également par la loi. Autant je souscris à l'idée que le fait d'occuper une position dominante entraîne des responsabilités — et bien sûr, les tribunaux en tiennent compte, de même que des circonstances, que ce soit dans le contexte civil ou militaire — , peut-on dire que le simple fait de faire partie d'un groupe comme tel entraîne une sentence plus sévère? Il y a là matière à réflexion.

[Français]

Le bgén Pitzul: On n'applique pas une peine plus sévère seulement parce que la personne est en uniforme. Ce n'est pas le message que je voulais passer. Le contexte militaire comporte des circonstances parfois différentes et uniques. On applique des principes sur la détermination de la sentence de la même façon qu'un juge en cour des sessions de la paix.

Le sénateur Nolin: La semaine dernière, M. Fenske semblait avoir de la difficulté à répondre lorsque nous lui avons demandé le nombre de poursuites en vertu d'une procédure sommaire. Est-ce qu'il existe un registre et si oui, comment est-il tenu? Est-ce public? Est-ce qu'il y a un plumitif comme on en retrouve dans les tribunaux civils? Ces questions concernent la gestion administrative ou la mémoire corporative de ce que j'appellerais la juridiction inférieure. Les réponses obtenues la semaine dernière n'étaient pas concluantes. Est-ce que vous pouvez nous donner plus de renseignements à ce sujet?

Le bgén Pitzul: Je suis arrivé à mon poste en avril dernier et j'étais parti depuis trois ans. Avant de partir, je savais qu'on avait émis des ordres selon lesquels les unités étaient obligées de fournir ces renseignements. Je crois, entre-temps, que les réductions budgétaires ont nécessité l'arrêt de cette procédure. On réapprend et on est en train de créer une «military justice data bank» dans laquelle on va trouver ces renseignements. Je ne pense pas que cela existe présentement. Je ne dis pas que ce n'est pas une mauvaise idée de l'avoir.

Le sénateur Nolin: Si je comprends bien les réponses données au sénateur Joyal, même si une jurisprudence concerne une infraction mineure, le citoyen peut prétendre avoir droit à la même sentence que celle infligée à son collègue dans des circonstances similaires. S'il n'y a pas un registre qui tient compte des sentences, c'est la mémoire de chacun qui fera foi.

BGen. Pitzul I agree entirely. If you look at my annual reports for Nova Scotia, you will find a comparison of all offences, with the necessary information about sentences. I intend to implement the same system.

Senator Nolin: This bill will not prevent you from doing so?

BGen. Pitzul No, indeed I am even required to provide an annual report that will be tabled in Parliament.

[*English*]

The Chairman: There will be a statistical report from now on.

Senator Nolin: It is more than statistical. It is really the legal memory of a court.

BGen. Pitzul The plan we have now is for the creation of a military justice data bank to which the public would have access.

In addition to that, there will be a unit discipline file. The unit file, to which the public will have access, is local. The military justice data bank, which will be electronic and accessible to the public, will not be as up to date as the unit file. The unit file will be completed daily. The electronic file will be centrally relocated in Ottawa. By the time the unit gives a document to the centre and it is put in the data bank, the data bank is probably 30 or 60 days behind. However, if an individual wishes to go to a unit — Cold Lake, Alberta, as an example — they can obtain accurate, day-to-day information. That is the process we are creating — an electronic data bank and a hard copy unit file.

The Chairman: Thank you very much for being here this afternoon.

The committee adjourned.

Le bgén Pitzul: Je suis entièrement d'accord. Si vous regardez mes rapports annuels de la Nouvelle-Écosse, vous trouvez une comparaison de toutes les infractions, les renseignements nécessaires sur les sentences. J'ai l'intention de mettre en vigueur le même système chez nous.

Le sénateur Nolin: Ce projet de loi ne vous empêchera pas de le faire?

Le bgén Pitzul: Non, je suis même obligé de fournir un rapport annuel qui sera remis au Parlement.

[*Traduction*]

La présidente: Dorénavant, il y aura un rapport statistique.

Le sénateur Nolin: C'est plus que statistique. C'est en fait la véritable mémoire juridique d'un tribunal.

Le bgén Pitzul: Le plan que nous avons maintenant vise la création d'une banque de données de la justice militaire à laquelle le public aurait accès.

De plus, il y aura un dossier de discipline militaire. Le dossier de l'unité, qui sera du domaine public, est local. La banque de données sur la justice militaire, qui sera sous forme électronique et du domaine public, ne sera pas aussi à jour que le dossier de l'unité. Ce dernier sera mis à jour quotidiennement. Le dossier électronique sera centralisé à Ottawa. Le temps qu'une unité fasse parvenir un document et que celui-ci soit inséré dans la banque de données, et la banque a probablement 30 ou 60 jours de retard. Par contre, si quelqu'un veut se rendre sur place, par exemple à Cold Lake, en Alberta, il est possible d'obtenir des renseignements précis et à jour sur l'unité. C'est le processus que nous sommes en train de mettre au point: une banque de données électroniques et un dossier papier sur l'unité.

La présidente: Je vous remercie beaucoup d'être venus cet après-midi.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Edition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

APPEARING—COMPARAÎT

The Hon. Arthur C. Eggleton, P.C., M.P., Minister of National Defence.

L'hon. Arthur C. Eggleton, c.p., député, ministre de Défense nationale.

WITNESSES—TÉMOINS

On Bill C-37

As individuals:

Professor Jamie Cameron, Osgoode Hall Law School;

Ms Barbara Thompson, Lawyer.

On Bill C-25

From the Department of National Defence:

Brigadier-General J. Pitzul, Judge Advocate General (JAG);

Lieutenant-Colonel Alex Weatherston, Judge Advocate General (JAG), National Defence Act Amendment Team.

Pour le projet de loi C-37

À titre personnel:

Mme Jamie Cameron, professeure, Osgoode Hall Law School;

Mme Barbara Thompson, avocate.

Pour le projet de loi C-25

Du ministère de la Défense nationale:

Brigadier-Général J. Pitzul, juge-avocat général (JAG);

Lieutenant-Colonel Alex Weatherston, juge-avocat général (JAG), Équipe de modifications de la Loi sur la Défense nationale.

CAN
YC 24
- L32

Document
Original



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98

Première session de la
 trente-sixième législature, 1997-1998

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Wednesday, October 7, 1998

Le mercredi 7 octobre 1998

Issue No. 35

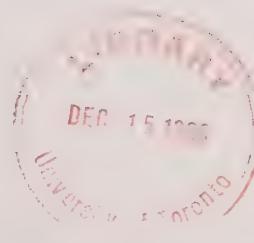
Fascicule n° 35

Third meeting on:
Bill C-25, An Act to amend the
National Defence Act and to make consequential
amendments to other Acts

Troisième réunion concernant:
L'étude du projet de loi C-25, Loi modifiant la
Loi sur la défense nationale et d'autres lois
en conséquence

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chairman*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Acting Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Balfour	* Graham, P.C. (or Carstairs)
Beaudoin	Joyal, P.C.
Bryden	* Lynch-Staunton
Buchanan, P.C.	(or Kinsella (acting))
Eyton	Moore

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président suppléant: L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Balfour	* Graham, c.p. (ou Carstairs)
Beaudoin	Joyal, c.p.
Bryden	* Lynch-Staunton
Buchanan, c.p.	(ou Kinsella (suppléant))
Eyton	Moore

**Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, October 7, 1998

(0)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 257, East Block, at 9:20 a.m., the Honourable Lorna Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Buchanan, P.C., Fraser, Joyal, Milne, Moore and Rompkey, P.C. (7).

Other senator present: The Honourable Senator Grafstein (1).

In attendance: David Goetz and Nancy Holmes, Research Officers, Research Branch, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, June 18, 1998, the Committee continued its consideration of Bill C-25, An Act to amend National Defence Act and to make consequential amendments to other Acts. (*For full text of Order of Reference, please see Issue 33, Thursday, October 1, 1998*)

ATTENUESSES:

As an individual:

Brigadier-General (Ret'd) James Simpson, former Judge Advocate General for Canada.

From McCann & Giamberardino:

Mr. Patrick McCann, Criminal Lawyer.

From the Department of National Defence:

Lieutenant-Colonel Alex Weatherston, Judge Advocate General (JAG), National Defence Act Amendment Team.

The Chair made an opening statement.

BGen James Simpson made a statement.

Mr. Patrick McCann made a statement.

BGen (Ret'd) James Simpson, Mr. Patrick McCann and Col Alex Weatherston answered questions.

At 11:34 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 7 octobre 1998

(40)

[*Traduction*]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 9 h 20, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Buchanan, c.p., Fraser, Joyal, Milne, Moore et Rompkey, c.p. (7).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Grafstein (1).

Également présents: David Goetz et Nancy Holmes, attachés de recherche, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 18 juin 1998, le comité poursuit l'étude du projet de loi C-25, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale et d'autres lois en conséquence. (*Voir le texte intégral de l'ordre de renvoi dans le fascicule n° 33 du jeudi 1er octobre 1998.*)

TÉMOINS:

À titre personnel:

Le brigadier général (retraité) James Simpson, ancien juge-avocat général du Canada.

De McCann & Giamberardino:

M. Patrick McCann, criminaliste.

Du ministère de la Défense nationale:

Le lieutenant-colonel Alex Weatherston, juge-avocat général, Équipe de modification de la Loi sur la défense nationale.

Le président fait une déclaration.

Bgén James Simpson fait une déclaration.

M. Patrick McCann fait une déclaration.

Bgén James Simpson, Patrick McCann et Lcol Alex Weatherston répondent aux questions.

À 11 h 34, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, October 7, 1998

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-25, to amend the National Defence Act and to make consequential amendments to other acts, met this day at 9:20 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (Chairman) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Before us this morning are two witnesses, Mr. Patrick McCann, criminal lawyer, and Brigadier-General James Simpson.

I will leave it up to you as to who wishes to go first. Please proceed.

Brigadier-General (Ret'd) James Simpson, former Judge Advocate General for Canada: I thank you for giving me the opportunity to be here this morning. I have not been involved in military justice for a few years, but the invitation to come here this morning gave me the opportunity to obtain a copy of Bill C-25 and to examine it in light of the thoughts that I had during the discussions at the Somalia inquiry, particularly dealing with the Code of Service Discipline.

My main interest, and that part of the bill on which I feel I might be able to offer useful comments, relates to the military justice system and, in particular, the question of the independence of military tribunals.

This bill is a great step forward. Many years ago, both before I became JAG and while I was JAG, the office of the Judge Advocate General and the Department of National Defence tried on many occasions to get a bill on the Order Paper to substantially revise the Code of Service Discipline, but we were never successful. It is gratifying now to see that the bill has reached this stage and that it addresses many of the concerns and criticisms about the military justice system and, in particular, the jurisdiction of the military tribunals.

This opportunity to comment permits me to mention one aspect of the bill that I found somewhat surprising; that is, the continuation of the title of Judge Advocate General for the official from whom the bill would take away, at least implicitly, all judicial functions. Moreover, the bill explicitly makes that office responsible to the Minister of National Defence.

As I am sure you know, the British Judge Advocate General is a civilian judge. That position has been held by a civilian judge for at least 50 years. Yet, following the European Human Rights Tribunal decision in the *Findley* case a few years ago, the British saw fit in 1996 to take away the Judge Advocate General's function of advising the Secretary of State for Defence on military legal matters. In other words, they wanted to separate entirely the legal advisory functions that had been part of the functions and responsibilities of the Judge Advocate General, and leave him only with his judicial or quasi-judicial functions.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 7 octobre 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-25, Lo modifiant la Loi sur la défense nationale et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 9 h 20 pour étudier ce projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (présidente) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Nous recevons ce matin deux témoins M. Patrick McCann, avocat criminel, et le brigadier général James Simpson.

Je vous laisse le soin de décider qui va commencer. Je vous prie, allez-y.

Le brigadier général (retraité) James Simpson, ancien juge-avocat général du Canada: Je vous remercie de me donner l'occasion d'être ici ce matin. Je ne travaille plus comme juge militaire depuis quelques années, mais votre invitation m'a donné l'occasion d'obtenir un exemplaire du projet de loi C-25 et d'examiner à la lumière des réflexions qui me sont venues pendant les débats relatifs à l'enquête sur la Somalie, particulièrement en ce qui concerne le Code de discipline militaire.

Je m'intéresse principalement au système de justice militaire en particulier, à la question de l'indépendance des tribunaux militaires, et c'est, je pense, à propos de cette partie de la loi qu'il me pourra peut-être offrir des commentaires utiles.

Ce projet de loi est un grand pas en avant. Il y a de longues années, aussi bien avant que je devienne juge-avocat général qu'à quand j'occupais ce poste, le bureau du juge-avocat général et le ministère de la Défense nationale ont essayé à de nombreuses reprises d'inscrire un projet de loi au *Feuilleton* pour modifier et profondément le Code de discipline militaire, mais nous n'y sommes jamais parvenus. Il est réjouissant de constater maintenant qu'il est déjà à cette étape de l'étude du projet de loi et qu'il répond à nombre de préoccupations et de critiques auxquelles ont donné lieu le système de justice militaire et, en particulier, la juridiction des tribunaux militaires.

Ma comparution me permet de mentionner un aspect de ce projet de loi que j'ai trouvé quelque peu étonnant; c'est le fait qu'on continue de donner le titre de juge-avocat général à un officier auquel le projet de loi retirerait, tout au moins implicitement, toute fonction judiciaire. En outre, le projet de loi place explicitement ce poste sous la tutelle du ministre de la Défense nationale.

Comme, j'en suis sûr, vous le savez, le juge-avocat général britannique est un juge civil. Ce poste est occupé par un juge civil depuis au moins 50 ans. Or, suite à l'arrêt rendu il y a quelques années par le Tribunal européen des droits de l'homme dans l'affaire *Findley*, les Britanniques ont jugé bon, en 1996, de supprimer le rôle consultatif qu'exerçait le juge-avocat général auprès du Secrétaire d'État à la Défense à propos des questions juridiques militaires. En d'autres termes, ils voulaient mettre entièrement à part les fonctions de conseiller juridique qui faisaient partie des fonctions et des responsabilités du juge-avocat.

Also in 1996, the Australian Judge Advocate General, in his annual report, said that the judge should not, in his opinion, act as general legal adviser to the Australian defence force because it would be inconsistent with judicial office.

I realize that this bill would probably not result in a conflict between the Judge Advocate General's function of being responsible to the minister, advising the minister on legal affairs, and any judicial duties, since they are being taken away. Those judicial duties, it would appear, are to be exercised only by the chief military judge, other military judges and other officials.

However, it seems unfortunate that the bill would create two "judge" functions, namely, the Judge Advocate General, who could have no judicial functions, and the chief military trial judge, who will have all the judicial functions. It might have been better to have the bill provide for a different title for this official who is to be a non-judicial official and mainly an advisory legal official.

Given the overall scheme of things in the bill, this might not be an unconstitutional or illegal arrangement. However, one never knows. Even the appearance of the Judge Advocate General being responsible to the Minister of National Defence might cause someone to raise the issue of administrative independence and possibly necessitate an amendment to the bill at some time in the future.

I personally should like to see the retention of the term or title of Judge Advocate General because of my past experience in that regard. However, the bill would drastically change the functions of the Canadian Judge Advocate General compared to that of the British, Australian, or American Judge Advocates Generals, who do retain judicial functions. I think it would be worthwhile considering adopting another name, for example, Director General of Legal Services; thus leaving the title of chief military judge, with all the judicial functions, to the chief military judge.

With that, I will turn it over to Mr. McCann.

Mr. Patrick McCann, Lawyer, McCann & Giamberardino: also thank you for the invitation to appear here this morning. This is something I have never done before, and it is an interesting experience. I am grateful for the opportunity.

I have two areas of concern with the military justice system. One is the degree to which the military justice system attempts to be a complete judicial system, and the other is with respect to the institutional independence of the various players within that system.

My interest in the military justice system stems from two sources. The first occurred back in the 1960s. Before I went to law school, I spent a few years as a signals officer in the army. In that capacity, I served as an assisting officer on a few summary trials

general en lui laissant seulement ses fonctions judiciaires et quasi judiciaires.

En 1996 également, le juge-avocat général australien a déclaré, dans son rapport annuel, qu'à son avis, il ne devait pas jouer un rôle général de conseiller en matière juridique auprès des Forces armées australiennes parce que ce serait incompatible avec sa charge judiciaire.

Je me rends compte que ce projet de loi n'entraînerait probablement aucun conflit entre, d'une part, le fait que le juge-avocat général relèverait du ministre et le conseillerait en matière juridique et, d'autre part, toutes les tâches judiciaires, puisque ces dernières lui sont retirées. Il semble qu'elles seront confiées exclusivement au juge militaire en chef, aux autres juges militaires et à d'autres officiers.

Il semble toutefois regrettable que le projet de loi crée deux postes de «juges», c'est-à-dire le juge-avocat général, qui n'aura aucune fonction judiciaire, et le juge militaire en chef, qui assumera toutes les fonctions judiciaires. Il aurait peut-être mieux valu que le projet de loi donne un titre différent à cet officier, qui aura un rôle non judiciaire et exercera principalement un rôle consultatif en matière juridique.

Vu l'ensemble des mesures prévues dans ce projet de loi, ce n'est peut-être pas un système illégal ou contraire à la constitution, mais on ne sait jamais. Le fait même que le juge-avocat général relève apparemment du ministre de la Défense nationale pourrait inciter quelqu'un à soulever la question de son indépendance administrative et nécessiter éventuellement une modification y soit apportée un jour ou l'autre.

Personnellement, j'aimerais qu'on conserve l'expression ou le titre de juge-avocat général à cause de mon expérience à cet égard. Toutefois, ce projet de loi modifierait radicalement les fonctions du juge-avocat général canadien par rapport à celles de ses homologues britanniques, australiens ou américains, qui conservent leurs fonctions judiciaires. Je pense qu'il serait bon d'envisager d'adopter un autre nom, par exemple directeur général des services juridiques; le titre de juge militaire en chef serait alors donné à celui qui assumerait toutes les fonctions judiciaires.

Je m'en tiendrai là et donnerai maintenant la parole à M. McCann.

M. Patrick McCann, avocat, McCann & Giamberardino: Je vous remercie également de m'avoir invité à me présenter devant vous ce matin. Je ne l'ai encore jamais fait, et c'est une expérience intéressante. Je vous suis reconnaissant de me donner cette possibilité.

J'ai deux préoccupations au sujet du système de justice militaire. Il y a, d'une part, la mesure dans laquelle il cherche à constituer un système judiciaire complet et, d'autre part, la question de l'indépendance institutionnelle des différents acteurs qui interviennent dans ce système.

Je m'intéresse au système de justice militaire pour deux raisons. La première est que, pendant les années 60, avant de m'inscrire en faculté de droit, j'ai passé quelques années comme officier des transmissions dans l'armée. À ce titre, j'ai été officier désigné lors

before the commanding officer. That is probably what twigged my interest in criminal defence work in the first place.

It is a rather rudimentary function as a criminal defence officer in that forum. I became familiar with that and also very familiar with the need for quick response and disciplinary action at that level.

The second source of my interest was my involvement a few years ago with the court martial of Private Kyle Brown, who was charged with murder and torture in connection with the death of a prisoner in Somalia. I had a firsthand look at the system from the top end, the general court martial level, and also at a high profile case which was minutely dissected by the press.

My experience is at these two extreme levels. I do not have much experience in the day-to-day workings of the various functions that operate between those two extremes. I felt that the two extremes demonstrated the problem with the breadth of the system.

I had no difficulty in understanding the need for quick-response disciplinary procedures to deal with disciplinary matters. It is a valid approach to discipline and it is something which is needed in any military system. I have, however, concerns when that same quick-response philosophy is applied to charges such as murder. I have always felt that the military system, which is designed as a disciplinary system to respond quickly to disciplinary problems, was ill-suited to deal with serious criminal charges such as murder.

The ideal approach to justice within the civilian system is a slow, deliberate, careful approach to ensure that no injustice is done. Those concepts do not fit with the philosophy of a quick response to disciplinary problems. Yet it is that quick response which is used to justify such things as the trial by a group of superior officers as opposed to a trial by one's peers and majority verdicts as opposed to unanimous verdicts.

It has been my contention ever since I got involved with the *Brown* case that there is no need for the military to try these kinds of offences unless it is in a wartime, urgent situation where the exigencies of repatriating the accused person and all the witnesses would make it practically impossible to conduct a trial back in Canada. In all other cases, I do not see the need for the military to try people. They can effectively be transferred to and dealt with by the civilian courts. My position has always been that section 11(f) of the Charter, which guarantees the right to a jury trial to anyone charged with an offence that is punishable by five years or more, should be applied as broadly as possible.

The section contains the exception for offences against military law tried by a military tribunal. It is my belief that that is open to an argument that the term "military law" in section 11(f) should be restricted to offences that are purely military in nature and do not have any equivalent in the civilian process.

I also believe that the guarantee of the right to a fair trial, which includes the presumption of innocence and proof beyond a reasonable doubt, is inconsistent with majority verdicts. They are

de quelques procès sommaires devant le commandant. C'est probablement ce qui est à l'origine de mon intérêt pour la défense dans les procès criminels.

Il s'agit d'une fonction relativement rudimentaire consistant à confier la défense d'un accusé à un officier. Je me suis familiarisé avec ce domaine et j'ai très bien compris la nécessité d'intervenir et de prendre des mesures disciplinaires rapidement à ce niveau.

La deuxième raison de mon intérêt est ma participation, il y a quelques années, au procès en cour martiale du soldat Kyle Brown, qui était accusé d'avoir assassiné et torturé un prisonnier en Somalie. J'ai pu observer directement le système d'en haut, du niveau d'une cour martiale générale, à propos de ce qui était également une affaire dont on parlait beaucoup et qui était analysée par le menu dans la presse.

Mon expérience se situe à ces deux niveaux extrêmes. Je n'ai guère d'expérience du fonctionnement quotidien du système entre ces deux extrêmes. J'ai eu l'impression qu'ils montraient le problème que posait l'ampleur de ce système.

Je n'ai eu aucun mal à comprendre qu'il fallait des procédures disciplinaires permettant de régler rapidement les problèmes de discipline. C'est une méthode valable et c'est quelque chose qui est nécessaire dans tous les systèmes militaires. Je m'inquiète toutefois quand cette même philosophie de réaction rapide est appliquée quand quelqu'un est accusé d'un meurtre. J'ai toujours eu l'impression que le système militaire, qui est conçu comme un système disciplinaire permettant de régler rapidement les problèmes de discipline, convenait mal quand quelqu'un est accusé d'un crime aussi grave qu'un meurtre.

Dans le système civil, l'idéal est de suivre une procédure lente, réfléchie et prudente pour éviter toute injustice. Ces notions ne concordent pas avec l'idée de réagir rapidement en cas de problème disciplinaire. Or, c'est cette nécessité d'une réaction rapide qu'on invoque pour justifier des choses comme les procès confiés à un groupe d'officiers supérieurs plutôt qu'un jugement par les pairs ou les verdicts à la majorité plutôt qu'à l'unanimité.

Depuis que j'ai participé à l'affaire *Brown*, j'ai toujours dit que l'armée ne devrait pas juger ce genre de délit sauf, en temps de guerre, dans une situation d'urgence, quand il serait pratiquement impossible de rapatrier l'accusé et tous les témoins pour tenir le procès au Canada. Dans tous les autres cas, je ne vois pas pourquoi l'armée devrait juger des gens. On peut effectivement les transférer devant les tribunaux civils pour que ceux-ci les jugent. J'ai toujours été d'avis qu'il fallait appliquer de façon aussi large que possible l'alinéa 11f) de la Charte, qui garantit le droit à un procès avec jury à toute personne accusée d'une infraction possible de cinq ans d'emprisonnement ou d'une peine plus grave.

Cet article prévoit une exception pour les infractions relevant de la justice militaire. À mon avis, on peut avancer que, d'après cet alinéa, on devrait considérer que seules relèvent de la «justice militaire» les infractions de nature purement militaire qui n'ont aucun équivalent dans la procédure civile.

Je pense également que la garantie du droit à un procès équitable, qui inclut la présomption d'innocence et la nécessité de prouver les faits au-delà de tout doute raisonnable, n'est pas

more akin to things such as balance of probabilities, which is the civil standard of proof and not the criminal standard of proof in our system.

Having said that, I should point out that I unsuccessfully argued that issue at the court martial of Private Brown, at the Court Martial Appeal Court in that case and also on an application for leave to appeal to the Supreme Court of Canada. I have effectively been shot down on those arguments. I made these same representations to the Dickson panel and they obviously did not appear in the report of that panel and they have not been addressed in Bill C-25.

At this stage, with the bill having gone through the House of Commons and second reading in the Senate, I may have to admit defeat on that point and accept that I must address that in the next round of amendments, perhaps five years from now. I feel strongly about it, however. I believe my friends in the military legal system in JAG are aware of my views on this and we have debated it many times.

I will go on, then, to deal with what I perceive as the second problem that existed in the system and it is one that has been addressed very effectively in Bill C-25. That is the question of the institutional independence of the various players.

The role of the commanding officer in the process is one area where I encountered what I believe to be a lack of institutional independence or perceived bias in the system. For example, in the Brown court martial the commanding officer, who was himself under investigation, was involved in referring the matter to a convening authority. Another situation which gave me concern was where the same officers that were prosecuting the accused person were also involved in advising the commanding officer on the referring of the matter to the convening authority and also involved in advising the convening authority.

As I understand the case law that has developed in the military system, the convening authority and the commanding officer are both considered to exercise quasi-judicial functions in referring the matter to the convening authority and in the question of whether or not the court martial should be convened. It seemed to me to be grossly inappropriate to have the lawyer who was prosecuting the accused acting as legal adviser to those people who were not, themselves, legal officers or involved with the judicial process other than this function. The bill appears to have answered those concerns.

I wish to mention another aspect of the bill which I consider to be laudatory. They have left in place the role of the chain of command in a disciplinary process. As I perceive the military justice system, there are almost two branches. There is the strictly disciplinary approach, with summary trials before the commanding officer. These are absolutely necessary in the military system because they are the appropriate, quick response to disciplinary problems of a relatively minor nature. It has always been accepted by anyone in the military that this is part and parcel of being in the military. If you mess up, you will be on the carpet in front of the CO. Everyone accepts that and lives by that. I do not see any

compatible avec les verdicts rendus à la majorité, car cela ressemble plus à la notion de prépondérance des probabilités, qui est la norme de preuve requise par notre système pour les procès civils et non pas pour les procès criminels.

Cela dit, je dois signaler que j'ai invoqué en vain cet argument lors du procès en cour martiale du soldat Brown, devant la cour d'appel de la cour martiale à propos de la même affaire ainsi que lorsque j'ai demandé que l'affaire soit entendue par la Cour suprême du Canada. Les arguments ont, en fait, été rejetés. J'ai défendu les mêmes principes devant le Groupe Dickson, qui n'en a manifestement pas fait état dans son rapport, et ils n'ont pas été non plus retenus dans le projet de loi C-25.

Maintenant que le projet de loi a été étudié par la Chambre des communes et adopté en deuxième lecture par le Sénat, je dois peut-être m'avouer vaincu et convenir que je devrai revenir sur cette question lorsque ce texte sera à nouveau amendé, peut-être dans cinq ans. C'est toutefois une question qui me tient à cœur. Je crois que mes amis dans le système juridique militaire et au Bureau du juge-avocat général connaissent mes idées à ce sujet, et nous en avons débattu à de nombreuses reprises.

Je vais donc maintenant parler de ce qui me paraît constituer le deuxième problème qui existait dans le système et que le projet de loi C-25 a corrigé très efficacement. Il s'agit de l'indépendance institutionnelle des différents intervenants.

Le rôle du commandant est un domaine dans lequel j'ai cru constater un manque d'indépendance institutionnelle ou l'existence d'un parti pris dans le système. Par exemple, lors du procès en cour martiale du soldat Brown, le commandant, qui faisait lui-même l'objet d'une enquête, a participé au renvoi de l'affaire devant l'autorité convocatrice. J'ai trouvé également préoccupant que les officiers chargés des poursuites contre l'accusé aient également conseillé le commandant relativement au renvoi de l'affaire devant l'autorité convocatrice et ait aussi conseillé cette dernière.

D'après ce que je sais de la jurisprudence qui s'est constituée dans le système militaire, l'autorité convocatrice et le commandant sont tous deux censés exercer des fonctions quasi judiciaires en ce qui concerne le renvoi d'une affaire devant l'autorité convocatrice et la question de savoir si la cour martiale doit ou non être convoquée. Il me semblait tout à fait inacceptable que le juriste chargé de poursuivre l'accusé agisse comme conseiller juridique auprès de ces gens, qui n'étaient pas eux-mêmes des officiers juridiques et n'étaient pas associés à la procédure judiciaire à d'autres titres. Le projet de loi semble avoir répondu à ces préoccupations.

Je tiens à mentionner un autre aspect du projet de loi qui me paraît louable. Le rôle de la chaîne de commandement dans une procédure disciplinaire a été maintenu. Pour moi, le système de justice militaire est pratiquement composé de deux branches. Il y a la méthode strictement disciplinaire, avec des procès sommaires qui se tiennent devant le commandant, ce qui est absolument nécessaire dans le système militaire parce que c'est la façon appropriée d'intervenir rapidement à propos des problèmes de discipline de nature relativement mineure. Dans l'armée, tout le monde a toujours reconnu que c'est une partie intégrante du système. Si on commet une faute, on est mis sur la sellette devant

problem in retaining that. In fact, I am glad to see that the bill did retain that.

On the other hand, the bill has completely reorganized the judicial system. I am using these terms to differentiate between the summary trials, which I would term disciplinary approaches, and the judicial system when we get into courts martial. I am pleased to see that the bill has provided for the police to now investigate on their own initiative, to lay charges and to arrest people, and then to turn it over to an independent prosecutorial authority who will determine whether to proceed further with trial, and so on.

I am also pleased to see that the trial judge will now be completely institutionally independent, as are judges in the civilian system.

I am also superficially pleased to see that there will now be an independent defence directorate or an independent defence bar to assist those charged in that system.

I say "superficially" because I am a little concerned about clause 249(2). This clause states the director of the defence counsel services is under the general supervision, and subject to the general instructions or guidelines, of the Judge Advocate General.

It is my contention that a strong and independent defence bar is an essential component of a judicial system that conforms to the principles of fundamental justice.

I will conclude these observations by pointing out that despite these criticisms of the system, every individual that I have dealt with in the military judicial system, in the JAG offices and the other people involved in it, have been completely professional, fair and competent in their dealings with me. I am sure that, with the changes that are being made in Bill C-25, when they become law, we will have an effective and fair military justice system.

Senator Beaudoin: I will begin with what is referred to often by the lawyers and judges — that it is not enough that justice be done, but justice must be seen to be done.

After one, two or three cases before the Supreme Court of Canada, it is obvious that the system as it exists does not answer all the questions asked by the court. We certainly need a bill like Bill C-25. I have not reached the conclusion yet, but we may need more.

I am pleased to hear that former Chief Justice Dickson has made a report. Is that report confidential or can this committee have a copy of this report? Is it an opinion that was given to your department?

Lieutenant-Colonel Alex Weatherston: It is a public document.

Senator Beaudoin: In that same line, my impression is that we should change our military justice system because it should be as transparent as the civil system and the criminal law system. It may be that we have our own traditions for one, two or three centuries,

le commandant. Tout le monde l'accepte et agit en conséquence. Le fait d'avoir conservé cela ne me pose aucun problème, je suis même content qu'il en soit ainsi.

Par ailleurs, le projet de loi a complètement réorganisé le système judiciaire. J'utilise ces termes pour faire une distinction entre les procès sommaires, que je qualifierais de méthode disciplinaire, et le système judiciaire des cours martiales. Je suis heureux de constater que le projet de loi prévoit que la police puisse maintenant prendre l'initiative d'une enquête, porter des accusations et arrêter des gens et confier ensuite l'affaire à un organisme indépendant chargé des poursuites, qui déterminera si un procès doit avoir lieu, et cetera.

Je suis également heureux de constater que le juge jouira maintenant d'une indépendance institutionnelle totale, comme les juges dans le système civil.

Je suis également superficiellement satisfait de constater qu'il y aura maintenant une direction indépendante responsable de la défense ou des avocats indépendants pour venir en aide aux accusés.

Je dis «superficiellement» parce que le paragraphe 249(2) me préoccupe un peu. Il stipule que le directeur du Service d'avocats de la défense exerce ses fonctions sous la direction générale du juge-avocat général et doit respecter les instructions ou les lignes directrices générales établies par ce dernier.

À mon avis, un système judiciaire conforme aux principes de la justice fondamentale doit comporter des avocats forts et indépendants.

Je terminerai mes remarques en signalant que, malgré ces critiques, tous les gens avec qui j'ai traité dans le système judiciaire militaire, dans les bureaux des juges-avocats généraux et ailleurs, se sont toujours montrés tout à fait professionnels, équitables et compétents dans leurs rapports avec moi. Je suis sûr qu'une fois que les modifications qu'apporte le projet de loi C-25 seront entrées en vigueur, nous aurons un système de justice militaire efficace et équitable.

Le sénateur Beaudoin: Je vais commencer par ce que disent souvent les avocats et les juges — il ne suffit pas que la justice soit rendue, il faut aussi qu'elle le soit de façon manifeste.

Une, deux ou trois affaires soumises à la Cour suprême du Canada ont fait ressortir qu'à l'évidence, le système actuel ne répond pas à toutes les questions posées par celle-ci. Nous avons certainement besoin d'un projet de loi comme le C-25. Je n'en suis pas encore vraiment sûr, mais nous devons peut-être faire plus.

Je suis heureux d'apprendre que l'ancien juge en chef Dickson a présenté un rapport. Est-il confidentiel ou notre comité peut-il le recevoir un exemplaire? Est-ce un avis qui a été donné à votre ministère?

Le lieutenant-colonel Alex Weatherston: C'est un document public.

Le sénateur Beaudoin: Dans le même ordre d'idées, j'ai l'impression que nous devrions transformer notre système de justice militaire parce qu'il devrait être aussi transparent que le système civil et le système de droit criminel. Nous avons peut-être

but the independence of the judiciary is exactly the same in the army as it is in criminal and civil courts in our system.

I am pleased to hear that there will be a new system and a chief of military justice.

As far as the Judge Advocate General is concerned, the important thing for me is this: Is he or she a judge? Apparently not, or no longer. I do not have any problem with that. The problem is that military justice should be as independent of the legislative and executive power in National Defence as it is in the justice buildings in civil and criminal law cases.

Is the term of five years, which is renewable, adequate to conclude that the system is really transparent and independent from the executive and legislative? I do not say that it is not, I am just asking you that question.

Mr. McCann: As I read this, I am completely satisfied that the appointment of the judges will be about as independent as it can get.

The five-year term was something that struck me in reading the Lauzon case, the recent decision of the court martial appeal court. One of the things that they addressed was the composition of the committee that reviews the reappointment of military judges. That may be something that has not been completely addressed in the bill. I expect it will be addressed in the regulations setting up that committee.

The concern of the court in *Lauzon* was that appointees of the ministry, of the executive in DND, dominated the committee. To that extent, DND could influence the reappointment of the judges. Again, there is a review committee set up in Bill C-25, but it does not address the criteria for membership. Presumably, that will be left for the regulations.

BGen Simpson: I do not know whether or not regulations have been drafted. However, I would assume, given the judicial decisions that have come down both internationally and nationally recently, that those regulations will strive to ensure that there will be administrative independence of the military judges and their tribunals.

In connection with the five-year term; the British Judge Advocate General, under the 1996 act in the U.K., is appointed by the Queen on the recommendation of the Lord Chancellor for four or five years.

Senator Beaudoin: On the recommendation of the Lord Chancellor?

BGen Simpson: Yes. There are what are called judge advocates, the counterpart of our military judges, who officiate at courts martial. They are appointed for the same length of time but by the Lord Chancellor.

Senator Beaudoin: The term in itself is not bad, because five years is not very long. However, I am more concerned about the renewal. We were told yesterday that we would have two committees: A committee for the removal of a judge in certain

nos propres traditions depuis un, deux ou trois siècles, mais l'indépendance du pouvoir judiciaire est exactement la même dans l'armée que dans les tribunaux criminels et civils de notre système.

Je suis heureux d'apprendre qu'il y aura un nouveau système et un chef de la justice militaire.

En ce qui concerne le juge-avocat général, ce qui me paraît important est de savoir s'il s'agit vraiment d'un juge. Apparemment, ce n'est pas ou plus le cas. Cela ne me pose aucun problème. Le problème est que la justice militaire devrait être aussi indépendante du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif du ministère de la Défense que le sont les tribunaux qui s'occupent des affaires civiles et criminelles.

Le mandat renouvelable de cinq ans suffit-il à assurer une transparence et une indépendance réelles par rapport aux pouvoirs exécutif et législatif? Je ne dis pas que non, je vous pose simplement la question.

M. McCann: Quand je lis ce document, je suis tout à fait convaincu que les juges seront nommés avec la plus grande indépendance possible.

Le mandat de cinq ans est quelque chose qui m'a frappé quand j'ai lu l'arrêt récemment rendu par la cour d'appel de la cour militaire dans l'affaire *Lauzon*. Le tribunal s'est notamment penché sur la composition du comité qui examine le renouvellement du mandat des juges militaires. C'est peut-être quelque chose qui n'est pas traité à fond dans le projet de loi, mais qui le sera, je suppose, dans le règlement constituant ce comité.

Dans l'affaire *Lauzon*, le tribunal s'inquiétait du fait que le comité était dominé par les gens nommés par la direction du MDN, qui pouvaient donc influencer le renouvellement du mandat des juges. Là encore, le projet de loi constitue un comité de révision, mais il ne mentionne aucun critère pour la nomination de ses membres. Je suppose que cela sera traité dans le règlement.

Bgen Simpson: Je ne sais pas si un règlement a ou non été rédigé. Toutefois, étant donné les arrêts récemment rendus au niveau international et dans notre pays, je suppose que ce règlement cherchera à garantir l'indépendance administrative des juges militaires et de leurs tribunaux.

Pour ce qui est du mandat de cinq ans, la loi britannique de 1996 stipule que le juge-avocat général est nommé pour quatre ou cinq ans par la reine sur recommandation du lord chancelier.

Le sénateur Beaudoin: Sur recommandation du lord chancelier?

Bgen Simpson: Oui. Il y a ce qu'on appelle des juges-avocats, qui correspondent à nos juges militaires et qui siègent dans les cours martiales. Ils sont nommés pour un mandat de même durée, mais par le lord Chancelier.

Le sénateur Beaudoin: En lui-même, ce mandat n'est pas mauvais, parce que cinq ans n'est pas une période très longue. Toutefois, je suis plus préoccupé par le renouvellement. On nous a dit hier qu'il y aurait deux comités, dont un serait chargé de

cases; and a different committee for the appointment of judges, the renewal of judges, and their terms of office.

My first reaction on renewal is doubtful, because a judge may be very good but may not please the authorities and he or she is not renewed. Another judge may be less extraordinary and may be renewed. I wonder why there is a renewal.

In different countries and different democracies, we have judges who are appointed for nine or 10 years but they are never renewed. It is considered not transparent enough.

During the last year of his term, the judge may be less independent if he wishes to have a renewal. I do not conclude that a renewal is impossible, but my first reaction is that I am not much in favour of it.

Is there a reason why you are proceeding that way with Bill C-25?

What about Justice Dickson, for whom I have the greatest admiration, what does he say?

Mr. McCann: I have a copy of the report. I believe that was his recommendation. He went with the five-year term.

Senator Beaudoin: He accepts the five-year term.

Senator Joyal: Does he suggest a term which is renewable?

Mr. McCann: Yes.

Senator Beaudoin: He accepts that.

BGen Simpson: The Dickson committee recommended that the appointment be by the minister and renewed by the minister.

Senator Beaudoin: It is now the Governor in Council.

BGen Simpson: That was found to be wanting in the *Lauzon* case. The bill is well drafted in making the appointing authority the Governor in Council rather than the minister. Given that the minister is involved, in a sense, in prosecutions, et cetera.

Senator Beaudoin: The judges of the superior appeal court are selected by the Minister of Justice; however, they are appointed by the government. In practice, they are appointed by the Minister of Justice. When it is the Supreme Court, it is considered that it is the Prime Minister who is calling the person to ask whether he is interested in such a position.

What worries me is the mechanism itself, because we do not have renewal in civil and criminal law. There is no such thing. The judge is appointed until he reaches age 75. Perhaps in the army it is not possible, I do not know; I am not an expert on that. On that point, are you giving effect to the Brian Dickson report.

révoquer les juges dans certains cas et l'autre, de leur nomination, du renouvellement de leur mandat et de la détermination de sa durée.

Au premier abord, j'ai des doutes au sujet du renouvellement du mandat, parce qu'un juge peut être très bon mais ne pas plaire aux autorités et ne pas être reconduit dans ses fonctions, alors qu'un autre peut être moins extraordinaire et être néanmoins reconduit. Je me demande pourquoi on décide de renouveler le mandat de certains.

Dans différents pays démocratiques, il y a des juges qui sont nommés pour neuf ou dix ans, mais dont le mandat n'est pas renouvelable. On considère cela comme un manque de transparence.

Au cours de la dernière année de son mandat, le juge peut être moins indépendant s'il souhaite être reconduit dans ses fonctions. Je n'en conclus pas qu'il est impossible de renouveler le mandat des juges, mais, de prime abord, je ne suis guère en faveur de cela.

Y a-t-il une raison qui fait que vous avez choisi cette méthode dans le projet de loi C-25?

Et le juge Dickson, pour lequel j'ai la plus grande admiration, que dit-il?

M. McCann: J'ai un exemplaire de son rapport. Je crois que c'est ce qu'il a recommandé. Il était d'accord avec le mandat de cinq ans.

Le sénateur Beaudoin: Il accepte le mandat de cinq ans.

Le sénateur Joyal: Est-il en faveur d'un mandat renouvelable?

M. McCann: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Il l'accepte.

BGen Simpson: Le comité Dickson a recommandé que la nomination des juges et le renouvellement de leur mandat relèvent du ministre.

Le sénateur Beaudoin: Cela relève maintenant du gouvernement en conseil.

BGen Simpson: On a constaté que cela posait un problème dans l'affaire *Lauzon*. Le projet de loi confie à juste titre les nominations au gouverneur en conseil plutôt qu'au ministre puisque le ministre est, dans un certain sens, associé aux poursuites, et cetera.

Le sénateur Beaudoin: Les juges de la Cour supérieure d'appel sont choisis par le ministre de la Justice, mais ils sont nommés par le gouvernement. En pratique, ils sont nommés par le ministre de la Justice. En ce qui concerne la Cour suprême, on considère que c'est le premier ministre qui appelle la personne pressentie pour lui demander si elle est intéressée par un tel poste.

Ce qui m'inquiète est le mécanisme lui-même, parce que ce renouvellement n'existe pas dans le droit civil et le droit criminel. Le juge est nommé jusqu'à l'âge de 75 ans. Ce n'est peut-être pas possible dans l'armée, je n'en sais rien; je ne suis pas expert en la matière. À cet égard, appliquez-vous une recommandation du rapport de Brian Dickson?

Mr. McCann: This is something I have never thought about. I always assumed that there were legitimate reasons for the five-year limitation. Perhaps the general could answer this. Is there any reason why the judges could not be appointed for life or for the balance of their careers?

BGen Simpson: I do not know. It comes to mind that in the recent decision of the Supreme Court of Canada in the Prince Edward Island reference, the court mentioned the three criteria for recognizing the judicial independence of the tribunal. One was the security of tenure, the other was financial security, and the third was administrative independence.

Senator Beaudoin: When the judges are judging.

BGen Simpson: Yes.

Senator Beaudoin: Therefore, would there be no interference at all?

BGen Simpson: No. The bill clearly addresses financial security by providing that the Treasury Board will set the rates of pay and conditions for these military judges. Administrative independence is well established by the conditions set out in the bill.

The issue of tenure bothered me. The current Queen's regulations and orders provide for a two to four-year term. This will increase it and make it a definite five-year term. However, I still have a lingering doubt in my mind as to whether a judge should be limited to a particular term and whether that adversely affects the criteria for security of tenure.

The Chairman: I have asked LColonel Weatherston to join us at the table in case senators have questions which only he may answer.

Senator Rompkey: The first question for both our witnesses is with regard to the independence of the police as set out in the bill.

I should like to apply it to the case in Somalia that Mr. McCann will know well. It flows from some of the testimony that he has just given. The commanding officer is still the key decision-maker in investigation and charging decisions. The police, if they are with the unit, are under his command.

If a minor incident happens, then there is no problem. If you do not have your shoes shined or if you are late for duty or if you thumb your nose at the petty officer, then you get charged and you are on stock party and you get a punishment. There is no problem there. The issue of murder is quite a different thing.

In Somalia, we saw that, first, there were not many police there. There were very few military police with the regiment. Only two military police accompanied the Canadian Airborne Regiment and commanding officers were slow to call in the military police to investigate certain incidents. They failed altogether to call attention to any other incidents.

M. McCann: Je n'ai jamais réfléchi à cela. J'ai toujours supposé qu'il y avait des raisons légitimes à imposer une limite de cinq ans. Peut-être le général pourrait-il répondre à cela. Y a-t-il une raison quelconque pour laquelle les juges ne pourraient pas être nommés à vie ou jusqu'à la fin de leur carrière?

Bgén Simpson: Je ne sais pas. Cela me rappelle que, dans son récent arrêt sur la référence de l'Île-du-Prince-Édouard, la Cour suprême du Canada a mentionné les trois critères permettant d'établir l'indépendance judiciaire du tribunal. Le premier était la sécurité d'emploi, le deuxième, la sécurité financière, et le troisième, l'indépendance administrative.

Le sénateur Beaudoin: Quand les juges font leur travail de juges.

Bgén Simpson: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Il n'y aurait donc aucune interférence?

Bgén Simpson: Non. Le projet de loi aborde directement la question de la sécurité financière en stipulant que le niveau et les conditions de rémunération des juges militaires seront fixés par le Conseil du Trésor. Leur indépendance administrative est bien assurée par les conditions prévues dans le projet de loi.

J'étais préoccupé par la question de la sécurité d'emploi. Les Ordonnances et Règlements royaux actuels prévoient un mandat de deux à quatre ans. Le projet de loi le prolonge en le fixant à cinq ans. Je continue néanmoins de me demander si on devrait limiter le mandat d'un juge et si cela a une incidence négative sur les critères présidant à la sécurité d'emploi.

La présidente: J'ai demandé au colonel Weatherston de s'asseoir avec nous au cas où les sénateurs auraient des questions auxquelles il serait le seul à pouvoir répondre.

Le sénateur Rompkey: La première question que je poserai à nos deux témoins concerne l'indépendance de la police d'après les dispositions du projet de loi.

Je voudrais appliquer cela à l'affaire de la Somalie que M. McCann connaît certainement bien. Ma question découle de certaines des explications qu'il vient de donner. La décision de faire enquête et de porter des accusations continue à relever principalement du commandant. La police, quand elle fait partie de l'unité, est sous les ordres du commandant.

Si un incident mineur se produit, il n'y a aucun problème. Si vous n'avez pas ciré vos chaussures, si vous arrivez en retard à votre poste ou si vous faites un pied de nez à l'officier marinier, vous êtes mis en accusation et vous subissez une sanction. Il n'y a aucun problème à cet égard. C'est bien différent s'il s'agit d'un meurtre.

En Somalie, nous avons constaté en premier lieu qu'il n'y avait pas beaucoup de policiers. Il y avait très peu de policiers militaires avec le régiment. Il y avait seulement deux policiers militaires qui accompagnaient le Régiment aéroporté du Canada, et les commandants hésitaient à leur demander de faire enquête sur certains incidents et n'ont même pas du tout attiré leur intention sur d'autres.

Are we satisfied that under the new military justice system, the problems that occurred in Somalia cannot reoccur? I realize that commanding officers will now report all serious and sensitive offences to the National Investigation Services because they are required to do that; however, what if they do not do that? I suppose there are a series of actions that will take place. They no longer will have the power to dismiss charges and the charge will become a public document. That will exert considerable pressure.

I do not have a problem with the National Investigation Service. I can see how they are independent and how they can investigate anything they want. However, in the field, the police person in the military is still under the commanding officer.

Do you think this proposed legislation gives the police more independence than they had before, or will there still be some impediments on the police, not the National Investigation Service, per se. Perhaps I am not making a good distinction between the two, but are the military police officers in the field going to have some independence, or will there be an impediment due to the fact that they are still under the commanding officer?

Mr. McCann: As I perceive the situation under the new bill, there will be a shift of function in the military police as a whole. It will essentially be divided up into two groups. I could be completely wrong with the practical application of this; however, as I read the bill, this is how I understand that it would take effect.

Certain portions of the military police would remain within the units under the command of the commanding officer and they would fulfil the traditional military police functions such as traffic control, the control of prisoners and the day-to-day policing within the unit. It will be much the same as the beat police functions in the city.

Senator Rompkey: The RCMP provide those functions, too.

Mr. McCann: Yes. They would do the routine policing work within the unit and remain under the control of the commanding officer. There will be an obligation now for the commanders, the moment any serious incident arises, to call in the National Investigation Service. The NIS will act as the major crimes unit. They will come in and do the proper investigation independent of the commanding officer under their own direction from the chief provost martial, as I understand he is now called. Someone may wish to correct me on that.

That is the way I see it happening. If that is the way it functions, I do not believe there will be a great deal of difficulty, assuming the commanders will do what they are supposed to do and report serious incidents.

That certainly did not happen in Somalia. The police under the commanding officer fumbled around with the case and it was weeks before it worked its way back to the NIS; or at least it was some significant days after the event before they came in and started to conduct a proper and complete investigation.

Sommes-nous convaincus qu'avec le nouveau système de justice militaire, les problèmes qui se sont produits en Somalie ne peuvent pas se reproduire? Je me rends compte que les commandants vont maintenant signaler toutes les infractions graves et délicates au Service national d'enquête parce qu'ils sont tenus de le faire; toutefois, que se passera-t-il s'ils ne le font pas? Je suppose qu'il y a une série de mesures qui seront prises. Ils ne pourront plus prononcer un non-lieu, et l'accusation deviendra un document public. Cela exercera une pression considérable.

Je n'ai rien contre le Service national d'enquête. Je comprends qu'il est censé être indépendant et pouvoir faire enquête à sa guise. Toutefois, sur le terrain, dans l'armée, le policier reste sous les ordres du commandant.

Pensez-vous que ce projet de loi accroît l'indépendance de la police, ou bien y aura-t-il encore des entraves au travail de la police, pas à celui du Service national d'enquête, en tant que telle? Je ne fais peut-être pas bien la distinction entre les deux, mais, sur le terrain, les agents de la police militaire auront-ils une certaine indépendance ou le fait qu'ils sont sous les ordres du commandant constituera-t-il une entrave pour eux?

M. McCann: Il me semble qu'avec le nouveau projet de loi, le rôle de la police militaire dans son ensemble sera modifié. Il sera, en gros, divisé en deux groupes. Je me trompe peut-être complètement sur l'application pratique de cela; toutefois, à la lecture du projet de loi, c'est ce qui me paraît devoir se passer.

Certains secteurs de la police militaire resteront dans les unités sous les ordres du commandant et s'acquitteront des tâches traditionnelles de la police militaire comme la circulation, le contrôle des prisonniers et les activités quotidiennes de maintien de l'ordre au sein de l'unité. Ce sera dans une large mesure la même chose que les policiers qui patrouillent dans les rues d'une ville.

Le sénateur Rompkey: C'est également ce que fait la GRC.

M. McCann: Oui. Les policiers militaires feront le travail normal de maintien de l'ordre et resteront sous les ordres du commandant, qui sera maintenant tenu de faire appel au Service national d'enquête en cas d'incident grave. Le SNE sera le service chargé des principales infractions. Il interviendra et fera l'enquête appropriée indépendamment du commandant en se conformant aux instructions de celui qu'on appelle, je crois, maintenant le chef de la prévôté. On pourra peut-être me corriger à ce sujet.

Voilà comment je vois les choses. Si cela fonctionne ainsi, je ne crois pas qu'il y aura de grosses difficultés, si les commandants font ce qu'ils sont censés faire et signalent les incidents graves.

Ce n'est certainement pas ce qui s'est passé en Somalie. Les policiers placés sous les ordres du commandant ne se sont que vaguement occupés de l'affaire, et il a fallu dix semaines avant qu'elle remonte au SNE; ou, tout au moins, plusieurs jours se sont écoulés avant qu'il intervienne et commence à effectuer une enquête appropriée et complète.

Senator Rompkey: I am encouraged by that response. Are there sanctions, then, against commanding officers — I assume the answer is yes — if they do not call in the National Investigation Service as promptly as they should?

Mr. McCann: I cannot point you to a specific section but I am sure there are.

LCol Weatherston: At the present time there are, and there always will be, sanctions against officers and non-commissioned members who do not report offences. That is an offence itself. We use that charge in the military.

Chief Justice Dickson recommended that we have training for our commanding officers who must preside at summary trials. We have never required them to have training in this area before. That is being geared up for after Bill C-25 when the regulations go into force. We will certify all these commanding officers to be capable of doing trials and the Judge Advocate General will take on that function.

Will that cure all the problems? There always will be problems, but it will go a long way towards addressing your concerns.

Senator Rompkey: The Military Police Complaints Commission is empowered to hear complaints. The bill sets out a procedure for dealing with each kind of complaint, but the report that is prepared by the complaints commission must be sent, the bill says, to the minister, Chief of Defence Staff or the deputy minister, JAG and the provost martial, who review them before they are finalized by the commission and released to the complainant and the person who was the subject of the complaint.

My question follows from what Senator Beaudoin enjoined, and that was that justice must not only be done but be seen to be done. The question is: Is there a chance that this procedure might appear to be interference in what should be an impartial report?

According to the bill, the purpose of the review is for the minister and the commission to be told of the action that has been or will be taken. Why is it necessary for all of these people to review an interim report before it is finalized? I believe it speaks, again, to the question of independence and the arm's length relationship. If the commission prepares an interim report and then shows the interim report to all of those in authority before the report is final, that has the appearance of not being at arm's length or completely independent.

Mr. McCann: That is a good point. If the purpose of that provision is simply to give those at the top of the ladder the heads up on what is coming down the pipe, then I do not have any problem with it. However, as you pointed out, if it appears to be a requirement that it be done before the report is finalized, then the commissioner should take into account any feedback from the minister and the various other people that he is required to consult before finalizing the report.

Le sénateur Rompkey: Je trouve cette réponse encourageante. Y a-t-il alors des sanctions contre les commandants — je suppose que oui — s'ils ne font pas appel au Service national d'enquête aussi rapidement qu'ils le devraient?

M. McCann: Je ne peux pas citer un article précis, mais je suis sûr que c'est prévu.

LCol Weatherston: À l'heure actuelle, il y a, et il y aura toujours, des sanctions contre les officiers et les sous-officiers qui ne signalent pas les infractions. C'est aussi une infraction. Dans l'armée, nous portons des accusations dans ce cas.

Le juge en chef Dickson a recommandé de donner une formation à nos commandants qui doivent présider un procès sommaire. Jusqu'à présent, on n'a jamais exigé qu'ils reçoivent une formation dans ce domaine. Cela devrait commencer quand le règlement entrera en vigueur après l'adoption du projet de loi C-25. Nous accréditerons tous les commandants capables de mener des procès, et c'est le juge-avocat général qui assumera cette fonction.

Cela réglera-t-il tous les problèmes? Il y en aura toujours, mais cela contribuerait dans une large mesure à répondre à vos préoccupations.

Le sénateur Rompkey: La Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire est habilitée à entendre des plaintes. Le projet de loi prévoit une procédure pour chaque type de plainte, mais il stipule que le rapport préparé par cette commission doit être envoyé au ministre, au chef d'état-major de la Défense ou au sous-ministre, au juge-avocat général et au commandant de la prévôté, qui l'examinent avant que la commission n'y mette le point final puis le communique au plaignant ainsi qu'à la personne qui faisait l'objet de la plainte.

Ma question fait suite à ce qu'a dit le sénateur Beaudoin, c'est-à-dire qu'il doit être manifeste que la justice a été rendue. Ma question est la suivante: y a-t-il une chance que cette procédure donne l'impression de constituer une ingérence dans ce qui devrait être un rapport impartial?

D'après le projet de loi, l'examen a pour objet de permettre au ministre et à la commission d'être informés de la mesure qui a été ou va être prise. Pourquoi faut-il que tous ces gens examinent un rapport intérimaire avant sa mise au point finale? Je crois que cela nous ramène à la question de l'indépendance et de l'autonomie. Si la commission prépare un rapport intérimaire et le montre à toutes les autorités avant d'en publier la version finale, cela donne l'apparence d'un manque d'autonomie ou d'indépendance.

M. McCann: C'est une bonne remarque. Si cette disposition a simplement pour objet d'informer à l'avance les gens qui sont au sommet de la hiérarchie de ce qui va se passer, cela ne me pose aucun problème. Toutefois, comme vous l'avez signalé, si on semble exiger que cela se fasse avant la préparation de la version finale du rapport, il faudrait que le commissaire tienne compte de tout commentaire du ministre et des diverses autres personnes qu'il doit consulter avant d'en faire la version finale.

Again, I am not sure what the philosophy was behind it. I can understand that the commissioner is appointed independently and would appear to be completely functionally and institutionally independent of the minister. He certainly would not be required in any way to alter his report based on any feedback from the minister or others. Certainly there is an appearance there. If the purpose is simply to give him a heads up before it is released to the press or whatever, then that could be accomplished by other means.

Senator Rompkey: Does General Simpson have any comment on that?

BGen Simpson: I do not know the reason behind that provision in the bill. It struck me also that perhaps it impinged somewhat on the independence of the commissioner in the preparation of his or her report.

I first read it thinking of the Judge Advocate General subsequently being involved in some judicial process. That scared me. However, in view of the fact that the JAG, under the bill, will only be concerned with advising the minister on legal matters and supervising the director of prosecutions, and so on, I was somewhat less concerned.

I can see the advisability of the commissioner wanting to have input from all interested parties, such as the provost martial, the JAG, the minister's office, et cetera, and because there is no obligation on him to take those into account in the preparation of his report perhaps it does not smack of interference in any way in his independence.

Senator Rompkey: That may be an issue we need to explore further with those who drafted the bill and those who will enforce the bill once it becomes law. It seems to me that there is a need for more clarification.

The Chairman: As a point of clarification, with the permission of the committee, I would ask Mr. Goetz, our researcher, to tell us what he was just telling me as to his impression of that particular part of the bill.

Mr. David Goetz, Research Officer, Library of Parliament: The purpose of the review is to tell the authorities these are the conclusions that have been reached and to outline recommendations. The committee will then come back with its conclusions. The final report is on the adequacy of that response.

LCol Weatherston: I believe Mr. Goetz is correct. We have a chief of defence staff responsible for the Canadian forces and the military personnel could be involved here. It is for the deputy minister, who maintains his responsibility for the civilians who could be the subject of these complaints, to look at that initial report and to take action promptly. He must then return to the chairman of the complaints commission to tell them what action has been taken pursuant to those responsibilities.

Senator Beaudoin: Will the Department of Justice appear before the committee in respect to Bill C-25?

The Chairman: We have not planned on that.

Là encore, je ne sais pas exactement pourquoi on procède ainsi. Je peux comprendre que le commissaire est nommé de façon indépendante et qu'il semblerait être fonctionnellement et institutionnellement tout à fait indépendant du ministre. Il ne serait certainement aucunement tenu de modifier son rapport en fonction des commentaires du ministre ou de quelqu'un d'autre. C'est néanmoins certainement l'impression que cela donne. Si on veut simplement informer le ministre avant de remettre le rapport à la presse ou je ne sais quoi, il y aurait certainement d'autres moyens de le faire.

Le sénateur Rompkey: Le brigadier général Simpson a-t-il des commentaires à ce sujet?

Bgén Simpson: Je ne connais pas la raison d'être de cette disposition. J'ai également trouvé que cela empiétait peut-être un peu sur l'indépendance du commissaire quant à la préparation de son rapport.

J'ai d'abord lu cela en pensant que le juge-avocat général pourrait ensuite participer à une procédure judiciaire quelconque. Cela m'a effrayé. Toutefois, étant donné qu'aux termes du projet de loi, il se contentera de conseiller le ministre en matière juridique et de superviser le directeur des poursuites, et cetera, cela a atténué quelque peu mon inquiétude.

Je peux comprendre qu'il soit bon que le commissaire souhaite connaître l'avis de toutes les parties intéressées, comme le commandant de la prévôté, le juge-avocat général, le bureau du ministre, et cetera, et puisqu'il n'est pas du tout obligé d'en tenir compte quand il prépare son rapport, il ne faut peut-être voir là aucune forme d'ingérence dans son indépendance.

Le sénateur Rompkey: C'est peut-être une question que nous devrons examiner plus attentivement avec les rédacteurs du projet de loi et ceux qui l'appliqueront une fois qu'il sera entré en vigueur. Il me semble que des éclaircissements supplémentaires sont nécessaires.

La présidente: En guise d'éclaircissement, si le comité est d'accord, je demanderai à M. Goetz, notre chercheur, de répéter ce qu'il vient de me dire au sujet de ce qu'il pense de cette partie du projet de loi.

M. David Goetz, chercheur, Bibliothèque du Parlement: L'examen sert à dire aux autorités quelles sont les conclusions et les recommandations de la commission, qui présente ensuite ses propres conclusions. Le rapport final concerne la validité de ces réactions.

LCol Weatherston: Je crois que M. Goetz a raison. Nous avons un chef de l'état-major de la Défense qui est responsable des Forces canadiennes, et le personnel militaire pourrait être mis en cause. Il appartient au sous-ministre, qui reste responsable des civils qui pourraient faire l'objet de ces plaintes, d'examiner ce rapport initial et de prendre promptement des mesures. Il doit ensuite s'adresser au président de la Commission des plaintes pour lui dire quelles mesures il a prises en vertu de ces responsabilités.

Le sénateur Beaudoin: Le ministère de la Justice va-t-il comparaître devant le comité au sujet du projet de loi C-25?

La présidente: Nous ne l'avons pas prévu.

Senator Beaudoin: We now hear from the Department of National Defence. I agree that we should start with them. I wonder if it is not advisable to hear from one or two experts from the Department of Justice to determine their point of view on the question of whether this bill is in accordance with section 11 of the Charter; namely, independence of the judiciary. It might be useful.

The Chairman: I believe that all bills are certified as being in compliance with the Charter before they are introduced in the House of Commons.

Senator Beaudoin: I would like to go deeper on this. I am thinking of a person like Ms Dawson. Perhaps one hour may be sufficient. It is additional security for us.

The Chairman: The steering committee will take that under advisement.

Senator Rompkey: As I understand the explanation, you really have two reports. The interim report is really on what you should do. The final report is on the adequacy of what you have done. In essence, there are two reports. However, the proposed legislation does not say that. The way the bill is written, it says there is one report. However, the explanation that I have heard is to the effect that there are two reports — an interim report on what went wrong and what you should do about it, and a final report on the adequacy of the actions taken.

There seems to be a gap between what the bill actually says and the explanation that we have heard. It is an area that I would like to explore further.

Senator Moore: I should like to explore further the points that were being made with Senator Beaudoin with respect to the five-year term for the tenure of judges proposed in the bill. This also relates to the *Lauzon* decision and the concern there for the independence of the military judges.

Reading your résumé, you have considerable experience to draw on. You said that the proposed tenure of five years bothers you. What term of years or what tenure would you like to see there, having been through this yourself and reading the proposed bill? Do you have a suggestion for us that you think would better satisfy you, as a person who has lived and worked with the system, to ensure the independence of the military judiciary?

BGen Simpson: My view is based on the general knowledge that judges customarily are not appointed for a limited term. My understanding is that they are usually appointed at pleasure and good behaviour. Since it is well established that security of tenure is an essential criterion of the independence of a judicial tribunal, it is implicit, in an appointment for an unlimited period, that this is a security of tenure. Whereas, if you limit the term to a particular length of time and make it subject to renewal — albeit that the renewal is not done by the executive on its own decision but based on the recommendation of an independent body or commission — there does seem to be cause for some doubt as to whether that is complete security.

Le sénateur Beaudoin: Nous entendons maintenant les explications du ministère de la Défense. Je suis d'accord pour dire que nous devons commencer avec ses représentants. Je me demande s'il ne conviendrait pas d'entendre un ou deux experts du ministère de la Justice pour déterminer si, à leur avis, ce projet de loi est conforme à l'article 11 de la Charte, c'est-à-dire au principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Cela pourrait être utile.

La présidente: Je pense qu'on vérifie la conformité de tous les projets de loi avec la Charte avant de les présenter à la Chambre des communes.

Le sénateur Beaudoin: J'aimerais examiner cela de plus près. Je pense à quelqu'un comme Mme Dawson. Une heure suffirait peut-être. C'est une sécurité supplémentaire pour nous.

La présidente: Le comité directeur étudiera cette question.

Le sénateur Rompkey: Si je comprends bien ces explications, il y a, en réalité, deux rapports. Le rapport intérimaire porte, en réalité, sur ce que vous devriez faire. Le rapport final porte sur la validité de ce que vous avez fait. En fait, il y a deux rapports. Or, le projet de loi ne le spécifie pas. Tel qu'il est libellé, il dit qu'il y a un rapport. Toutefois, d'après les explications que j'ai entendues, il y en a deux — un rapport intérimaire sur les fautes commises et ce qu'il faudrait faire pour y remédier, et un rapport final sur la validité des mesures prises.

Il me semble qu'il y a une différence entre ce que dit réellement le projet de loi et les explications que nous avons entendues. C'est un domaine que j'aimerais examiner davantage.

Le sénateur Moore: J'aimerais examiner davantage les remarques du sénateur Beaudoin au sujet du mandat de cinq ans proposé dans le projet de loi pour les juges. Ceci est également relié à l'arrêt *Lauzon* et à la préoccupation relative à l'indépendance des juges militaires.

D'après votre curriculum vitae, vous pouvez vous appuyer sur une expérience considérable. Vous avez dit que ce mandat de cinq ans vous gêne. Vous qui avez connu cela directement et avez lu le projet de loi, pour combien de temps pensez-vous que les juges devraient être nommés? Pouvez-vous nous proposer quelque chose qui vous paraîtrait plus satisfaisant, vu votre expérience du travail dans ce système, pour assurer l'indépendance de la justice militaire?

Bgen Simpson: Mon opinion repose sur le fait connu de tous que les juges ne sont normalement pas nommés pour un mandat limité. À ma connaissance, ils sont généralement nommés pour une durée indéterminée tant que leur comportement est inattaquable. Étant donné qu'il est clairement établi que l'inamovibilité est un critère essentiel de l'indépendance d'un tribunal judiciaire, une nomination pour une période indéterminée constitue implicitement une garantie d'inamovibilité. Alors que, si on limite le mandat à une durée déterminée et qu'il est renouvelable — même si l'exécutif ne se prononce pas lui-même sur ce renouvellement mais s'appuie sur la recommandation d'un organisme indépendant ou d'une commission —, il semble qu'on puisse se demander si cette garantie est totalement assurée.

Senator Moore: Would you like to see unlimited terms?

BGen Simpson: If the bill were to be enacted, we would have military judges who would probably spend a career as a military judge as distinct from being a legal officer, then a military judge for a while, and then going back to being a legal officer.

If that is the one of the premises for the clauses in the bill dealing with military judges, then why not make it an appointment without time?

I was the last judge advocate that was appointed during pleasure. I served for about five years and could have stayed on for another six or seven. Some of my predecessors had been JAG for 20 to 25 years.

Senator Moore: With respect to the renewal aspect of the appointment of the judges, the Lauzon case expressed concern about the lack of standards for reappointment and that the act does not offer sufficient guarantees of independence. Bill C-25, I believe, does not propose any standards for reappointment. How do you feel about that vis-à-vis the *Lauzon* decision and the concerns expressed in it?

BGen Simpson: It would be a difficult task to draft into parliamentary legislation.

Senator Moore: To write in standards?

BGen Simpson: Yes, the actual standards. However, I think that the regulations should provide standards that the committee would consider before it make its recommendations.

Senator Moore: If we had tenure for an unlimited period of time, theoretically we would not have to worry about it. The judge would still be subject to review upon completion of the term, but you would not have to get into that.

BGen Simpson: No.

Senator Joyal: I can imagine how the practice here in the Senate would be changed if senators were appointed for a term of five years. I will let my colleagues think about that. Should that occur, it would be a renewable term, after evaluation and revision. When we talk about that kind of thing, we all know that it will have a major impact on the system.

I should like to address my question to Mr. Simpson. I am impressed by the fact that you spent your career partly in the Canadian Armed Forces and partly studying the various systems and international conventions that are related to the exercise of the judicial function within the military.

To summarize my thinking about the legal philosophy at the base of the judicial system in the military, for a long period of time, the military, like any professional corporation, was internally regulated and self-disciplined. Presumptions developed about the role of the army as well as the other professions, such as doctors, lawyers, architects, engineers, and so on. Each of those corporations has developed internally a set of ethics and some

Le sénateur Moore: Souhaiteriez-vous que le mandat soit illimité?

Bgén Simpson: Si le projet de loi entrail en vigueur, certains seraient probablement juges militaires pendant toute leur carrière au lieu de commencer par être avocats militaires, puis juges militaires pendant un certain temps avant d'être à nouveau avocats militaires.

Si c'est une des prémisses sur lesquelles reposent les dispositions du projet de loi concernant les juges militaires, pourquoi ne pas les nommer sans limitation de leur mandat?

J'ai été le dernier juge-avocat nommé pour une durée illimitée. J'ai occupé ce poste pendant environ cinq ans et j'aurais pu rester six ou sept ans de plus. Certains de mes prédécesseurs ont été juge-avocat général pendant 20 ou 25 ans.

Le sénateur Moore: En ce qui concerne le renouvellement de la nomination des juges, la Cour suprême, dans l'affaire *Lauzon*, a exprimé ses préoccupations au sujet de l'absence de normes à ce sujet et du fait que la loi n'offre pas des garanties suffisantes d'indépendance. À ma connaissance, le projet de loi C-25 ne propose aucune norme pour le renouvellement du mandat. Qu'en pensez-vous, compte tenu des préoccupations exprimées dans l'arrêt *Lauzon*?

Bgén Simpson: C'est quelque chose qu'il serait difficile de faire figurer dans un projet de loi parlementaire.

Le sénateur Moore: Indiquer des normes?

Bgén Simpson: Oui, les normes proprement dites. Je pense toutefois que le règlement devrait énoncer les normes que le comité prendrait en considération avant de présenter ses recommandations.

Le sénateur Moore: Si les juges étaient nommés pour une durée illimitée, nous n'aurions théoriquement pas à nous inquiéter à ce sujet. Leur cas continuerait de devoir être examiné à l'échéance de leur mandat, mais vous n'auriez pas à vous en occuper.

Bgén Simpson: Non.

Le sénateur Joyal: Je peux imaginer comment les choses changeraient au Sénat si les sénateurs étaient nommés pour cinq ans. Je laisserai mes collègues y réfléchir. Si cela se produisait, ce serait un mandat renouvelable après évaluation et révision. Quand nous parlons de ce genre de chose, nous savons tous que cela aura de grosses répercussions sur le système.

Je voudrais poser ma question à M. Simpson. Je suis impressionné par le fait que vous avez passé votre carrière en partie dans les Forces armées canadiennes et en partie à étudier les différents systèmes et les conventions internationales concernant l'exercice de la fonction judiciaire dans l'armée.

Je résumerai ce que je pense de la philosophie juridique sur laquelle repose le système judiciaire militaire en disant que pendant longtemps, l'armée, comme toute corporation professionnelle, avait un système de réglementation interne et d'autodiscipline. Des présomptions se sont développées au sujet du rôle de l'armée ainsi que celui des autres professions, comme les médecins, les avocats, les architectes, les ingénieurs, et cetera

mechanisms to regulate the standards of their profession. This is much needed in the army for the basic functions that they perform in our democratic system.

Throughout the last 30 years, much concern has been raised — not only in the army but also in the professions — about those systems and procedures. They had to be adapted to concerns about the legal rights of the defence and the legal rights of the accused. They needed to reflect better principles and to assure the rights and freedoms of the individual, be he or she a soldier or a doctor or a lawyer, and so on.

I am still trying to reconcile that principle with the need for the military to have its own system. There is also the need to maintain the principle of justice within the present context of roughly 30 years of debate in our country on the contemporary definition of "rights and freedoms of the individual." Those of us who are interested in those fields know that there are many emerging notions of rights and freedoms that no one would have contemplated 30 years ago. Perhaps 20 years from now there will be things that we do not foresee today.

I should like you to tell me about the fundamental legal philosophy today at the base of an internal judicial system within the military. This question cannot be answered in 30 seconds, but those are fundamental principles. We are trying to take this system, together with the principles that we administer in civil society, and fix it. We feel that there are some discrepancies here. The question of the five-year term is one example of that. We all know what would happen if the judges in the civil judicial system were appointed for five years. Imagine that for a second. What I said about the senators is trivial, but put that system into place in our judicial system. We are talking there of criminal law, not civil law. This does not involve suing to get \$2,000 because someone hit your car. We are talking here about the freedom of individuals and about sentencing, which is very serious. Imagine for a second that judges in the civil system could be appointed for a five-year renewable term. I cannot even try to imagine its effect on sentencing, judicial activism, and so on.

There is a natural tendency to please in the system. When I say "please" I do not say it in a negative way, but there is a desire to fit in with the corporate behaviour of the system. It is inevitable, especially if it is the system itself that re-evaluates the performance of the candidate. Even if he or she the most learned person, there is a human factor involved there. We all know that it exists.

What is so essential to the integrity of the military judicial system that we need to depart from such a fundamental principle and make judges' terms renewable? Does it exist in other systems? If so, how is it carried out to ensure that we maintain those fundamental principles of respect for rights and freedoms?

Chacune de ces corporations a mis au point elle-même une série de principes déontologiques et certains mécanismes pour régir les normes de la profession concernée. C'est très nécessaire dans l'armée vu le rôle fondamental qu'elle joue dans notre système démocratique.

Au cours des 30 dernières années, ces systèmes et ces procédures ont suscité de nombreuses préoccupations — non seulement dans l'armée, mais également dans les autres professions. Il a fallu les modifier en fonction des préoccupations relatives aux droits juridiques de la défense et à ceux des accusés. Il fallait se fonder sur de meilleurs principes et garantir les droits et les libertés de chacun, qu'il s'agisse des soldats, des médecins, des avocats, et cetera.

J'essaie encore de concilier ce principe avec la nécessité pour l'armée d'avoir son propre système. Il y a aussi la nécessité de maintenir le principe de la justice dans le contexte actuel d'une trentaine d'années de débats dans notre pays au sujet de la définition contemporaine des «droits et libertés de la personne». Ceux d'entre nous qui s'intéressent à ces domaines savent qu'il y a, en matière de droits et de libertés, de nombreuses notions nouvelles que personne n'aurait imaginées il y a 30 ans. Peut-être, dans 20 ans, y aura-t-il des choses que nous ne prévoyons pas aujourd'hui.

Je voudrais que vous me parliez de la philosophie juridique qui est à la base du système de justice interne de l'armée. On ne peut pas répondre à cette question en 30 secondes, mais il s'agit de principes fondamentaux. Nous essayons d'améliorer ce système en nous inspirant des principes que nous appliquons dans la société civile. Nous pensons qu'il y a certaines différences, par exemple la question du mandat de cinq ans. Nous savons tous ce qui se passerait si les juges du système judiciaire civil étaient nommés pour cinq ans. Imaginez cela pendant une seconde. Ce que j'ai dit à propos des sénateurs est banal, mais faites cela dans notre système judiciaire. Nous parlons du droit criminel, pas du droit civil. Il ne s'agit pas d'une plainte portant sur 2 000 \$ parce que quelqu'un a heurté votre voiture. Nous parlons de la liberté des personnes et de la détermination de la peine, ce qui est très grave. Imaginez une seconde que les juges du système civil puissent être nommés pour un mandat renouvelable de cinq ans. Je ne peux même pas essayer d'imaginer quelles répercussions cela aurait sur la détermination des peines, le militantisme des juges, et cetera.

Il existe, dans le système, une tendance naturelle à plaire. Quand je dis «plaire», je ne le dis pas de façon négative, mais on a le désir de s'adapter au comportement qui est la règle dans le système. C'est inévitable, même si c'est le système qui réévalue le travail du candidat. Pour aussi compétente que soit cette personne, il y a un facteur humain qui est en jeu. Nous savons tous qu'il existe.

Qu'y a-t-il d'aussi essentiel à l'intégrité du système judiciaire militaire qu'il nous faille dévier d'un principe aussi fondamental et rendre le mandat des juges renouvelable? Cela existe-t-il dans d'autres systèmes? Si c'est le cas, comment fait-on pour préserver ces principes fondamentaux de respect des droits et des libertés?

The Chairman: I am anxious to hear the answer. It is my understanding that it is not inserting a new principle into this proposed legislation, but extending the length of tenure of a military judge from the two to four years it has been to five years, which is the norm in other countries around the world.

BGen Simpson: I am not sure that it is the norm throughout the world. It is now the norm for the appointment of the British Judge Advocate General, the army, the Royal Airforce, and for the civilian judge advocates in the British army and air force.

Unfortunately, it has been many years since I was in the military. I cannot profess to know the current underlying philosophy for the maintenance of a separate military justice system. The Supreme Court of Canada ruled on this in the *Généreux* case, which was heard in the 1980s. The court martial appeal court in the *Généreux* case stated that it is a well-established and accepted principle that a military force, which by its very nature, operates remotely, and independently of the normal structure of government, requires its own system of justice.

These are judicial pronouncements and not philosophical ones, if you like. It does seem to me that they are valid pronouncements. Given the nature of a military force, some means of maintaining discipline is essential. Discipline is at the root of a military force's ability to operate, particularly in armed conflict. I do not know of any armed force that does not have its own military law.

In fact, as I recall, there is a general principle of international law that a military force present in a country, with the consent of the host state, carries with it its own military law. International agreements such as the NATO Status of Forces Agreement expressly recognizes that when a force from one NATO state is present in another NATO state, that force carries with it its own military law.

Furthermore, it has jurisdiction to permit the courts of the visiting force to hold trials, and to exercise criminal jurisdiction in the receiving state in various types of cases — such as any offences against another member of that force, against any civilian component of that force, against dependants accompanying the force, against the security of that force. It is a well-established principle of international law — and one accepted by states — that there is a need for a military force to have its own code of service discipline and military justice system.

Looking more specifically at the question of tenure of the judges, which you mentioned in your question, I cannot see any philosophical or military legal requirement for there to be a limitation on the tenure of military judges. However, there might be practical reasons that went into the decision to make the tenure a limited one subject to renewal. It might well be that the thought was that military judges should have some other military experience which they can bring to bear on the military cases that they try. From that point of view, perhaps it is desirable that a military judge serve for five years and then have some foreign posting with the United Nations or NATO, or something of that

La présidente: J'attends avec intérêt la réponse. À ma connaissance, ce projet de loi n'introduit pas un nouveau principe, mais prolonge le mandat d'un juge militaire de deux à quatre ans jusqu'à présent à cinq ans, ce qui est la norme dans d'autres pays dans le monde entier.

Bgén Simpson: Je ne suis pas sûr que ce soit la norme dans le monde entier. C'est maintenant la norme pour la nomination du juge-avocat général britannique, dans l'armée de terre et l'Aviation royale, ainsi que pour les juges-avocats civils dans l'armée de terre et l'aviation britanniques.

Malheureusement, il y a de longues années que je ne suis plus dans l'armée. Je ne peux pas prétendre savoir pour quelle raison fondamentale on conserve un système de justice militaire distinct. La Cour suprême du Canada s'est prononcée sur cette question dans l'affaire *Généreux*, qu'elle a entendue dans les années 80. La Cour d'appel de la cour martiale a déclaré à cette occasion qu'il est bien connu et communément accepté qu'une force militaire — qui, de par sa nature même, fonctionne de façon isolée et indépendante par rapport à la structure normale du gouvernement — a besoin de son propre système de justice.

Ce sont des affirmations judiciaires et non pas philosophiques, si vous voulez. Il me semble qu'elles sont valides. Étant donné la nature d'une force militaire, il est essentiel d'avoir certains moyens de maintenir la discipline. La discipline est le fondement même de la capacité d'une force militaire à fonctionner, en particulier lors d'un conflit armé. Je ne connais aucune force armée qui ne possède pas son propre droit militaire.

En fait, je m'en souviens, il y a un principe général du droit international selon lequel une force militaire qui se trouve dans un pays avec le consentement du pays hôte applique son propre droit militaire. Les accords internationaux comme la Convention sur le statut des forces de l'OTAN reconnaissent que, quand une force d'un État de l'OTAN est présente dans un autre État de l'OTAN, elle applique son propre droit militaire.

En outre, elle est habilitée à organiser des procès dans ses propres tribunaux et à exercer une juridiction criminelle dans l'État hôte pour différents types d'affaires — par exemple toute infraction commise envers un membre de cette force, un élément civil de celle-ci, les personnes à la charge de ses membres et sa sécurité. En droit international, il y a un principe bien établi — et accepté par les États — selon lequel une force militaire doit avoir son propre code de discipline militaire et son propre système de justice militaire.

Pour ce qui est plus particulièrement de la question du mandat des juges, que vous avez mentionnée, je ne vois aucune raison d'ordre philosophique ou découlant du droit militaire de limiter la durée des mandats des juges militaires. Toutefois, il y a peut-être des raisons pratiques en vertu desquelles on a décidé d'adopter un mandat limité et renouvelable. Peut-être a-t-on pensé que les juges militaires devraient avoir une autre expérience militaire qui puisse leur servir quand ils jugent une affaire militaire. De ce point de vue, il est peut-être souhaitable qu'un juge militaire soit nommé pour cinq ans, puis ait une affectation à l'étranger auprès des Nations Unies ou de l'OTAN, ou quelque chose de ce genre, ou

nature, or even serve in some other department of the Judge Advocate General's office in Ottawa.

I would think that the majority of the work done in the office of the Judge Advocate General relates to matters other than military justice. National defence is one of the biggest real property owners. You are dealing with things such as easements and leases, and with the international agreements on the status of forces that we have with various states. You have a pension section, and you deal with estates, intellectual property, and all manner of other matters. Military justice is just one division of the office. That might be one reason that these military judges ought to have experience in some of the other departments of the JAG office before going back on the bench as a military judge.

The Chairman: Would LCol Weatherston wish to respond to that question as well? I believe LCol Fenske gave us some sort of a rationale behind that part.

LCol Weatherston: Senator Joyal, I would add to what General Pitzul said yesterday. He related how he had been a military judge for five years in the Canadian forces. I have not been a military judge, but I have appeared before military judges as defence counsel. For the military judges — there are currently three — it is difficult work. They all are based here in Ottawa. We do some Ottawa cases but, by and large, these three individuals are on the road continuously all year. We have held courts martial in tents in places like Bosnia. It can be unpleasant. They work long hours.

Five years is a trade-off. Perhaps it would be better for security that tenure be longer but, for fairness to these people and their families, the five years is an undertaking which they accept. I am hesitant about saying it should be a longer term and having them on the road for that period of time.

Senator Joyal: Brigadier General Simpson, do you know of other countries — such as the U.K., the United States, or Australia — where the principle of a fixed, renewable five year term for military judges exists?

BGen Simpson: The only one I know of is the United Kingdom. Following the reorganization of the German armed forces after the Second World War, Germany adopted a system of military justice whereby almost all military cases are tried by civil courts rather than by military courts, except for minor disciplinary matters.

Three or four years ago France drastically altered its military law legislation to provide for civilian magistrates to try members of the French forces. I believe the Germans continue to have military trials outside of Germany, but the French send civilian magistrates abroad to continue to try members of the forces, or return the accused to France for trial.

LCol Weatherston: We can undertake to come back to the committee on that.

travaille même dans un autre département du Bureau du juge-avocat général à Ottawa.

J'ai l'impression que la majorité du travail qui se fait au Bureau du juge-avocat général concerne autre chose que la justice militaire. La Défense nationale est un des plus gros propriétaires fonciers. Il faut s'occuper de choses comme les servitudes et les baux, ainsi que les conventions internationales sur le statut des Forces que nous avons conclues avec différents pays. Il y a un service des pensions, et on s'occupe des domaines fonciers, de la propriété intellectuelle et de toutes sortes d'autres choses. La justice militaire n'est qu'une des divisions de ce bureau. C'est peut-être une des raisons pour lesquelles les juges militaires devraient acquérir une certaine expérience dans d'autres départements du Bureau du juge-avocat général avant de siéger à nouveau comme juges militaires.

La présidente: Le colonel Weatherston voudrait-il également répondre à cette question? Je pense que le colonel Fenske nous a donné une idée de la raison d'être de cela.

LCol Weatherston: Sénateur Joyal, je compléterai ce que le général Pitzul a dit hier. Il a expliqué qu'il avait été juge militaire pendant cinq ans dans les Forces canadiennes. Je n'ai pas été juge militaire, mais j'ai comparu devant des juges militaires à titre d'avocat de la défense. Les juges militaires — il y en a actuellement trois — ont un travail difficile. Ils sont tous basés ici à Ottawa. Nous traitons certaines affaires à Ottawa, mais, dans l'ensemble, ces trois juges se déplacent constamment pendant toute l'année. Nous avons tenu des cours martiales dans des tentes dans des endroits comme la Bosnie. Ce n'est pas toujours agréable. Ils travaillent de longues heures.

Le mandat de cinq ans est un compromis. Il serait peut-être plus sûr d'avoir un mandat plus long, mais, pour être juste envers ces gens et leurs familles, c'est une durée qui est acceptable pour eux. J'hésite à dire qu'il faudrait un mandat plus long, ce qui les forcerait à se déplacer constamment pendant cette période.

Le sénateur Joyal: Brigadier général Simpson, connaissez-vous d'autres pays — comme le Royaume-Uni, les États-Unis ou l'Australie — qui ont adopté ce principe d'un mandat fixe et renouvelable de cinq ans pour les juges militaires?

BGen Simpson: Le seul que je connaisse est le Royaume-Uni. Suite à la réorganisation de ses forces armées après la Deuxième Guerre mondiale, l'Allemagne a adopté un système de justice militaire dans lequel les affaires militaires sont presque toutes jugées par des tribunaux civils plutôt que par des tribunaux militaires, sauf pour les problèmes disciplinaires mineurs.

Il y a trois ou quatre ans, la France a profondément modifié sa législation juridique militaire pour que les membres des forces françaises soient jugés par des magistrats civils. Je crois que les Allemands continuent de tenir des procès militaires en dehors de l'Allemagne, mais que les Français envoient des magistrats civils à l'étranger pour continuer de juger les membres de l'armée ou rapatrient l'accusé en France pour le juger.

LCol Weatherston: Nous pouvons nous engager à donner ces renseignements plus tard au comité.

Senator Joyal: On that very point, perhaps our witness could look into the system in other countries such as the United States and Britain. If the term of office is five years and renewable, what is the principle that the revision commission and the evaluation commission follow? What kind of regulations do they have? I would like an example of how it functions to protect the principle of the independence of justice.

We are departing from normal procedure. If we do that, we should have a very clear understanding of why we are doing it. How are the principles of justice protected in this system? This is a fundamental issue to me in regard to this bill.

The Chairman: Senator, LColonel Weatherston will be coming back to us with a comparison between *Lauzon* and the PEI decisions. I would encourage him to also consider the NATO countries on the issues of length of tenure and reappointment.

Senator Beaudoin: Perhaps the best solution is not the five-year renewable term. Perhaps the best solution is to have those people tried by civilian judges. I am very impressed by that. You said that it is the case in France and Germany. What about in the United States?

Yesterday, the Brigadier General said that five years was enough. Judges do not say that in the civil and criminal courts. I should like to know why it is like that in the Canadian Armed Forces. Why they do not envisage a long career on the bench? There must be a reason.

The Chairman: Since France and Germany are both part of NATO, it would be covered with the facts and figures from the NATO countries. Civilian judges do not generally go to their cases; their cases come to them. There is a slight difference there.

Senator Joyal: I would like to know how the British system functions on the system of evaluation and renewal. If we are to adopt a provision of the bill, I could not say these courts are modeled on the British system.

Since you have experience in interpreting those systems, I feel it would be important for us to know exactly how the British system operates and the regulations that support the principle.

Yesterday General Pitzul said that regulations would be forthcoming. Modern parliaments tend to adopt general legislation and leave everything for regulations. Then we forget about the regulations.

If we are dealing with such a sensitive and fundamental issue, I should like to know how the British have been managing the regulation system to support the revision and reappointment process.

BGen Simpson: I am sure those regulations would be readily available through the British High Commission.

Senator Fraser: I too was struck yesterday when the present Judge Advocate General seemed to think that a term of five years

Le sénateur Joyal: À ce sujet, notre témoin pourrait peut-être examiner le système d'autres pays comme les États-Unis et la Grande-Bretagne. S'ils ont un mandat de cinq ans renouvelable, quel est le principe que suivent la Commission de révision et la Commission d'évaluation? Quel type de règlement y a-t-il dans ces pays? J'aimerais avoir un exemple de la façon dont est protégée l'indépendance de la justice.

Nous dévions de la procédure normale. Si nous faisons cela, il faudrait que nous sachions très clairement pourquoi nous agissons ainsi. Quels sont les principes de justice qui sont protégés dans ce système? Pour moi, c'est une question fondamentale pour ce qui est de ce projet de loi.

La présidente: Sénateurs, le colonel Weatherston nous fournira une comparaison entre l'arrêt *Lauzon* et celui concernant l'Île-du-Prince-Édouard. Je l'encouragerai à examiner aussi la durée du mandat et les conditions de renouvellement de la nomination dans les pays de l'OTAN.

Le sénateur Beaudoin: La meilleure solution n'est peut-être pas le mandat renouvelable de cinq ans, mais peut-être de faire juger ces gens-là par des juges civils. Je suis très impressionné par cette formule. Vous avez dit que c'est ce qui se fait en France et en Allemagne. Qu'en est-il des États-Unis?

Hier, le brigadier général a dit que cinq ans suffisaient. Ce n'est pas ce que disent les juges dans les tribunaux civils et criminels. J'aimerais savoir pourquoi il en est ainsi dans les Forces armées canadiennes. Pourquoi n'envisagent-ils pas une longue carrière comme magistrats? Il doit y avoir une raison.

La présidente: Étant donné que la France et l'Allemagne font toutes deux parties de l'OTAN, leur cas sera inclus dans les données et chiffres concernant les pays de l'OTAN. Les juges civils ne se déplacent généralement pas pour juger une affaire, on la présente à leur tribunal. Il y a une petite différence à cet égard.

Le sénateur Joyal: J'aimerais savoir comment le système britannique fonctionne pour l'évaluation et le renouvellement du mandat. Si nous devons adopter cette disposition du projet de loi, je ne pourrais pas dire que ces tribunaux prennent pour modèle le système britannique.

Puisque vous avez l'expérience de l'interprétation de ces systèmes, je pense qu'il serait important pour nous de savoir exactement comment fonctionne le système britannique et comment ce principe est appliqué dans le règlement.

Hier, le général Pitzul a dit qu'un règlement allait être publié. Les parlements modernes ont tendance à adopter des lois générales en s'en remettant aux règlements pour toutes les modalités pratiques. Alors, nous oublions ces règlements.

S'il s'agit d'une question délicate et fondamentale, j'aimerais savoir comment les Britanniques gèrent le système de réglementation pour assurer le fonctionnement de la procédure de révision et de renouvellement des nominations.

Bgén Simpson: Je suis sûr qu'on peut se procurer facilement ce règlement auprès de la Haute-Commission britannique.

Le sénateur Fraser: J'ai également été frappée hier quand le juge-avocat général actuel a donné l'impression de penser que

or a military judge was more in the nature of a sentence than a privilege; that no one in their right mind would want to renew.

I received the impression that not much thinking had gone into concerns about the process of renewal, not just for the judges but also for the directors of the prosecutorial and particularly defence services. Perhaps there was a tacit assumption that no one in their right mind would want to do those jobs for the requisite time.

I am trying to determine the typical career path of military judges in the past. Do they just come back to doing the real estate deals you mentioned, Mr. Simpson? Do they go off on diplomatic missions? What are they looking forward to? What would their career path tend to be?

BGen Simpson: In my day, we did not have such things as military judges.

Senator Fraser: You had no military judges at all?

BGen Simpson: We had no military judges at all. Take my own case, for example. I was a legal officer with the Canadian Air Division in France from 1953 to 1956. We had bases in France, Germany and England.

From time to time, I would be designated as prosecutor at a court martial; murder, manslaughter, theft or whatever. Sometimes I would be appointed as defence counsel. I remember I went up to the Army brigade and defended a chap on a rape charge up there.

Later on, when I became wing commander, I got appointed as Judge Advocate in courts martial. However, this was only incidental to my normal duties as a legal officer. That is, giving legal advice to military commanders in connection with everyday matters that required legal advice, reviewing boards of inquiry and all kinds of things.

I cannot tell you what the career pattern of a military judge is. They have been in existence at least 10 or 15 years.

LCol Weatherston: Senator, it has been varied. We have retirement at age 55 or age 58. Some officers have stayed in the military judge career path until they have retired.

Senator Fraser: What would the military judge career path be if someone decides to stay on as a judge?

LCol Weatherston: He would remain as a judge and be there for perhaps 15 or 20 years. There are some examples of people who have been judges that long. However, we are only talking about three or four people here. I am reluctant to speculate that there is an extensive career history here, but it is varied.

Senator Fraser: In spite of the fact that you do have some people who have been judges for a long time, there does seem to have been this absence of much concern about renewal. Are you expecting a change? Are you expecting the job to become that much more unpleasant so that no one will wish to renew?

pour un juge militaire, un mandat de cinq ans était plutôt une sanction qu'un privilège et qu'aucune personne saine d'esprit ne voudrait être reconduite dans ses fonctions.

J'ai eu l'impression qu'on n'a pas beaucoup réfléchi au problème que pose la procédure de renouvellement du mandat, non seulement pour les juges, mais également pour les directeurs du service des poursuites et surtout celui du service de la défense. Peut-être supposait-on tacitement qu'aucune personne saine d'esprit ne voudrait occuper ces fonctions pendant le temps requis.

J'essaie de déterminer comment se déroulait généralement la carrière d'un juge militaire dans le passé. Est-ce qu'ensuite il s'occupe simplement des transactions foncières dont vous avez parlées, monsieur Simpson? Sont-ils envoyés en mission diplomatique? Que veulent-ils faire ensuite? Quel serait le cheminement de leur carrière?

BGen Simpson: De mon temps, il n'y avait pas de juges militaires.

Le sénateur Fraser: Il n'y avait pas du tout de juges militaires?

BGen Simpson: Il n'y en avait pas du tout. Prenez, par exemple, mon propre cas. J'étais avocat militaire auprès de la Division aérienne canadienne en France de 1953 à 1956. Nous avions des bases en France, en Allemagne et en Angleterre.

De temps à autre, j'étais nommé comme procureur à une cour martiale pour une affaire de meurtre, d'homicide involontaire, de vol ou je ne sais quoi. J'étais parfois nommé comme avocat de la défense. Je me rappelle être allé à la brigade de l'armée de terre pour défendre quelqu'un qui était accusé de viol.

Ensuite, quand je suis devenu lieutenant-colonel dans l'aviation, j'ai été nommé juge-avocat dans des cours martiales. C'était toutefois seulement en complément de mes tâches normales d'avocat militaire qui consistaient à conseiller les commandants militaires à propos de question juridique concernant des problèmes de la vie de tous les jours, à participer à des commissions d'enquête et à faire toutes sortes de choses.

Je ne peux pas vous dire en quoi consiste la carrière d'un juge militaire. Ils existent depuis au moins 10 ou 15 ans.

LCol Weatherston: Sénateur, il y a des variations. L'âge de la retraite est de 55 ou 58 ans. Certains officiers ont fait carrière comme juge militaire jusqu'à leur retraite.

Le sénateur Fraser: En quoi consisterait la carrière d'un juge militaire qui déciderait de rester juge?

LCol Weatherston: Il resterait juge pendant peut-être 15 ou 20 ans. Il y a quelques exemples de gens qui ont été juges pendant aussi longtemps. Toutefois, il n'y en a que trois ou quatre. J'hésiterais à avancer qu'il y a de nombreux précédents d'une carrière de ce genre, mais il y a des variations.

Le sénateur Fraser: Même s'il y a des gens qui sont restés juges pendant longtemps, on ne semble pas s'être beaucoup soucié du renouvellement de leur mandat. Vous attendez-vous à un changement? Vous attendez-vous à ce que ce travail devienne tellement désagréable que plus personne ne voudra être reconduit dans ses fonctions?

LCol Weatherston: We are expecting a lot of change. The bill has now brought about that renewal committee. We know from *Lauzon* and the *P.E.I.* judgment that there must be an independent committee. I speculate it will not have any members of the executive on it. That is an easy speculation on my part. It may well have Department of Justice lawyers or Court Martial Appeal Court judges. It will have people who have judicial thinking. There may be laypersons there to bring that component to the committee. That will be a great change from how it is done now, where it is a decision of the minister. We know we must satisfy *Lauzon* and *P.E.I.* and any other judgments that come along for those committees.

How we will do that will be settled in our Queen's Regulations and orders.

Senator Fraser: You do not know how it will play out in real life.

LCol Weatherston: We do know we have Charter rights, and accused persons will have competent, professional legal counsel. If they see any possible defence or plea in bar on that ground, I assure you that plea or defence will be raised and will be decided in a court of law.

Senator Fraser: Of course.

Senator Beaudoin: The more I hear the answers, the more I think that perhaps we cannot reach perfection in one or two days. I will set aside the question of civil judges, because it is very different. It is not the same evidence. However, criminal courts and military courts are close.

Perhaps our system was modelled on the British system, and perhaps it works very well in Great Britain. However, the fact is that we have had a Charter of Rights and Freedoms since 1982. The mentality of Canadians is such that we are a bit charter-minded. I cannot see how military justice will remain very different, as it is now, from criminal and civil justice. We are establishing a military court system. We will have more and more cases. I am sure that the military is quite interested in the Charter of Rights and Freedoms too.

I am a bit puzzled by the question raised by Senator Joyal. How is it that there is not a strong movement to have a longer career as a military judge? Yesterday, the Brigadier General said, "Well, after five years, we want to do something else." There must be a reason for that. In the criminal courts and the civil courts, it is exactly the opposite. The judges want to stay there until they are 65 or 75. What is the reason for the difference in the military system? There must be a reason.

Mr. McCann: As I see this, the career for a civilian judge is vastly different from the career for a military judge. Civilian judges operate in comfortable surroundings. They usually apply for that position towards the end of their careers and finish off

LCol Weatherston: Nous nous attendons à de gros changements. Le projet de loi a maintenant créé un comité pour examiner ces questions. Les arrêts rendus dans l'affaire *Lauzon* et dans celle de l'*Île-du-Prince-Édouard* nous ont appris qu'il doit y avoir un comité indépendant. Je suppose qu'il ne comportera aucun membre de l'exécutif. C'est une supposition facile à faire pour moi. Des avocats du ministère de la Justice ou des juges de la Cour d'appel de la cour martiale en feront peut-être partie. Il y aura des gens qui connaissent la pensée juridique, et peut-être des profanes pour que leur point de vue soit représenté au sein du comité. Ce sera un gros changement par rapport à la façon actuelle de s'en remettre au choix du ministre. Nous savons que nous devons constituer ces comités en tenant compte des arrêts rendus dans l'affaire *Lauzon* et celle de l'*Île-du-Prince-Édouard*, ainsi que de ceux qui viendront ultérieurement.

La marche à suivre sera déterminée dans les Ordonnances et Règlements royaux.

Le sénateur Fraser: Vous ne savez pas ce que cela donnera en pratique.

LCol Weatherston: Nous savons qu'il y a des droits garantis par la Charte et que les accusés bénéficieront des services professionnels d'un avocat compétent. S'il y a moyen de trouver un argument pour le défendre ou de présenter un plaidoyer spécial, je peux vous assurer que cette défense ou ce plaidoyer seront présentés et qu'un tribunal rendra sa décision.

Le sénateur Fraser: Bien entendu.

Le sénateur Beaudoin: Plus j'entends ces réponses, plus je pense que nous ne pouvons peut-être pas atteindre la perfection en un jour ou deux. Je laisserai de côté la question des juges civils parce que c'est très différent. On n'exige pas les mêmes preuves. Toutefois, les tribunaux criminels et les tribunaux militaires se ressemblent beaucoup.

Peut-être notre système est-il construit sur le modèle du système britannique, et peut-être celui-ci fonctionne-t-il très bien en Grande-Bretagne. Toutefois, le fait est que nous avons une Charte des droits et libertés depuis 1982. La mentalité de Canadiens est telle que nous nous référons beaucoup à la Charte. Je ne vois pas comment la justice militaire pourra rester très différente de la justice criminelle et civile comme elle l'est actuellement. Nous instituons un système de tribunaux militaires. Il y aura de plus en plus d'affaires. Je suis sûr que les soldats s'intéressent aussi beaucoup à la Charte des droits et libertés.

La question soulevée par le sénateur Joyal me laisse un peu perplexe. Comment se fait-il que les juges militaires n'insistent pas fortement pour occuper leur poste plus longtemps? Hier, le brigadier général a dit: «Eh bien, au bout de cinq ans, nous voulons faire autre chose.» Il doit y avoir une raison à cela. Dans les tribunaux criminels et les tribunaux civils, c'est exactement contraire. Les juges veulent rester jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de 65 ou 75 ans. Pourquoi en va-t-il autrement dans le système militaire? Il doit y avoir une raison.

M. McCann: Pour moi, la carrière d'un juge civil diffère grandement de celle d'un juge militaire. Les juges civils travaillent dans des conditions confortables. Ils sollicitent généralement un tel poste vers la fin de leur carrière et ils finissent

their careers on the bench. They are accorded all kinds of fringe benefits and perks.

Military judges, as has been mentioned, operate in a much different situation. They travel around and hold courts martial wherever they can put them together. They are all over the country and all over the world. It is different. It is not the same thing as sitting up in the courthouse, going down to the courtroom and hearing a case today, going back up and reserving on it, and delivering a judgment tomorrow.

From what I have seen and from what I have been told, the job of the military judge is quite different from the job of the civilian judge.

Senator Beaudoin: A person who has a background in law, a lawyer by profession, might say, "I want to be a lawyer all my life." Another will say, "I want to be a lawyer for 10 or 15 years and then be a judge." They might say, "I want to be a lawyer and then become a politician."

In the forces, do you have young lawyers who say, "I want to spend all my career as a lawyer," or, "I want to become a judge in the forces"? My impression is that it is not so clear.

LCol Weatherston: In the Judge Advocate General's office, we have approximately 100 legal officers. We have typically had three or four military judges during the time I have been in the Judge Advocate General's branch. We are doing fewer cases now, in part because we are down to 60,000 personnel in the regular force. We no longer have dependents' cases for impaired driving and shoplifting on bases in Europe. We are doing fewer cases, so we are down to three judges right now. There is a fourth military judge position.

Any legal officer can indicate to senior people that he or she would like to have a career in military justice. Under the bill, judges cannot be appointed until they have been at the bar for 10 years.

Senator Beaudoin: It is the same thing in civil life. It is 10 years.

LCol Weatherston: If a new lawyer joins the Judge Advocate General branch at age 25, he will not be a judge until he is at least 35. During that time, if he has aspirations to be a judge, he would want to be in the military justice side of our branch. He would want to be doing prosecutions and defences or military justice policy. He would want to get that experience and demonstrate competence to be a military judge.

Other people might say, "I do not see living life as barrister. I want to be a solicitor and do work looking at real estate deals, contracts, procurement issues, and advice to the minister." There is that choice.

I think many lawyers, after their call to the bar, go into practice and do not know whether they want to be on the barrister side or the solicitor side. They fall into one field or the other.

There are clearly opportunities in this military force. We will tell you what your next posting is, but you clearly have input. The

celle-ci dans la magistrature. On leur accorde toutes sortes d'avantages sociaux et d'autres à-côtés.

Comme on l'a dit, la situation des juges militaires est bien différente. Ils se déplacent beaucoup et tiennent une cour martiale chaque fois qu'ils peuvent en réunir une. Ils vont dans tout le pays et dans le monde entier. C'est différent. Ce n'est pas la même chose que siéger dans un tribunal, aller aujourd'hui entendre une affaire dans la salle d'audience, puis remonter à son bureau en réservant sa décision pour rendre un jugement le lendemain.

D'après ce que j'ai constaté et ce qu'on m'a dit, le travail d'un juge militaire est tout à fait différent de celui d'un juge civil.

Le sénateur Beaudoin: Quelqu'un qui a une formation juridique, un avocat professionnel, pourrait dire: «Je veux être avocat toute ma vie.» Quelqu'un d'autre dira: «Je veux être avocat pendant 10 ou 15 ans, puis devenir juge.» Ils pourraient dire: «Je veux être avocat puis me lancer dans la politique.»

Dans l'armée, y a-t-il des jeunes avocats qui disent: «Je veux être avocat pendant toute ma carrière» ou «Je veux devenir un juge dans l'armée»? J'ai l'impression que ce n'est pas si tranché.

LCol Weatherston: Au Bureau du juge-avocat général, nous avons approximativement 100 avocats militaires. Pendant la période où j'ai travaillé dans les services du juge-avocat général, il y avait en général trois ou quatre juges militaires. Nous étudions moins d'affaires maintenant, en partie parce qu'il n'y a plus que 60 000 membres de la force régulière. Nous ne jugeons plus les personnes qui sont à leur charge pour conduire en état d'ivresse ou vol à l'étalage dans nos bases européennes. Nous traitons moins d'affaires, nous avons donc seulement trois juges à l'heure actuelle. Il y a un quatrième poste.

Tout avocat militaire peut indiquer à ses supérieurs qu'il aimerait faire carrière dans la justice militaire. Aux termes du projet de loi, il faut être membre du Barreau depuis au moins dix ans pour pouvoir être nommé juge.

Le sénateur Beaudoin: C'est la même chose dans la vie civile. C'est dix ans.

LCol Weatherston: Si un nouvel avocat entre au Bureau du juge-avocat général à l'âge de 25 ans, il ne pourra pas être juge avant au moins l'âge de 35 ans. Pendant ce temps-là, si c'est ce à quoi il aspire, il cherchera à travailler dans le secteur de la justice militaire. Il cherchera à travailler comme procureur ou avocat de la défense ou à l'élaboration de la politique en matière de justice militaire. Il cherchera à acquérir cette expérience et à faire preuve de sa compétence pour devenir juge militaire.

D'autres gens pourraient dire: «Je n'ai pas l'intention de plaider toute ma vie. Je veux m'occuper de transactions foncières, de contrats, de la passation de marchés et être conseiller juridique auprès du ministre.» Ils peuvent choisir.

Je pense qu'une fois qu'ils sont inscrits au Barreau, beaucoup de juristes commencent à travailler sans savoir quel domaine ils préfèrent. Ils se retrouvent alors d'un côté ou de l'autre.

L'armée offre manifestement certaines possibilités. Nous vous dirons quelle sera votre prochaine affectation, mais vous avez

branch will look at people who have shown good court work and continue to put them in that path to develop their skills.

Senator Beaudoin: I was in the Department of Justice for a few years before my academic career. Some people said, "I want to stay in the Department of Justice all my life." Some others said, "I want to be there just for a while. After that, I want to be appointed a judge." Some others said, "I want to be here for a certain number of years, and then I will go in to private practice." They have a career plan. What about in National Defence? Is there a career plan? For example, would a young man or young lady say, "I want to be a military judge. That is my life." Do you have people who think that way? I am sure you must.

LCol Weatherston: There are certainly people who join the Judge Advocate General's branch for a career in military justice. They would come in and say that. I believe the branches would extend to them every opportunity to develop the skill sets to be a military judge.

On the other hand, the Canadian forces carry out missions for the Government of Canada anywhere in the world. The JAG does want people who have general experience, so they are trained in international law, military justice and other matters. In my case, if the JAG was sitting somewhere and told me I was needed in Bosnia tomorrow, I have a general background that would allow me to go and work on military justice, or military discipline or law on conflict or international law matters. I could do that competently. We are generalists because of our numbers and because of the missions that Canada expects us to carry out.

Senator Beaudoin: If you wish to develop a career plan, you must have, on one side, a person who is ready to be in the military legal division for 20 or 25 years. You must have a career plan for the judges, unless there is a reason that I have ignored that makes it impossible to have that in the force. In other words, the bench career is something that is secular. It has been there for centuries. In the forces it is another system that we have inherited from Great Britain. Presumably it works very well. However, it is a bit difficult for those who have no background in national defence to understand why they wish to appoint judges for five years only. I wish to know the reason.

The Chairman: We have already gone around this subject and got as many answers as we possibly can from the present witnesses.

Senator Rompkey: I wish to pursue the same line of questioning because I am fascinated by what has been opened up by Senator Joyal and Senator Beaudoin.

I will approach it from a different context, which is the same context I raised yesterday, and that is with regard to who serves in the Canadian forces and in what capacity they serve. I refer again to the report of the parliamentary committee which I had the honour to chair, and which was well received, I might say.

certainement votre mot à dire. Le Bureau du juge-avocat général examinera le cas des gens qui ont fait du bon travail dans de procès et continuera de les orienter sur cette voie pour qu'il renforcent leurs compétences.

Le sénateur Beaudoin: J'ai travaillé au ministère de la Justice pendant quelques années avant de faire carrière à l'université. Certains disaient: «Je veux rester toute ma vie au ministère de la Justice.» D'autres disaient: «Je veux rester ici seulement un moment. Ensuite, je veux être nommé juge» ou «Je vais passer un certain nombre d'années ici, puis je passerai à la pratique privée.» Ils ont un plan de carrière. Qu'en est-il à la Défense nationale? Y a-t-il un plan de carrière? Par exemple, est-ce qu'un jeune homme ou une jeune femme dira: «Je veux être juge militaire. C'est ma vie.» Y a-t-il des gens qui pensent ainsi? Je suis sûr qu'il doit y en avoir.

LCol Weatherston: Il y a certainement des gens qui entrent au Bureau du juge-avocat général pour faire carrière dans la justice militaire. Ils le diraient en arrivant. Je pense qu'on leur donnera toutes les possibilités d'acquérir les compétences nécessaires pour devenir juges militaires.

Par ailleurs, les Forces canadiennes exécutent des missions pour le gouvernement du Canada partout dans le monde. Le JAG veille que les gens acquièrent une expérience générale, ils sont donc formés au droit international, à la justice militaire et à d'autres activités. Dans mon cas, si le JAG siégeait quelque part et me disait qu'on avait besoin de moi en Bosnie le lendemain, je pourrais le faire parce que j'ai une formation générale me permettant de m'occuper de la justice militaire, de la discipline militaire, du droit des conflits ou de questions touchant le droit international. J'aurais la compétence pour le faire. Nous sommes généralistes à cause de notre nombre et à cause des missions que le Canada s'attend à ce que nous accomplissons.

Le sénateur Beaudoin: Si vous voulez élaborer un plan de carrière, il faut avoir, d'un côté, quelqu'un qui est prêt à passer 20 ou 25 ans dans la division juridique de l'armée. Il faut avoir un plan de carrière pour les juges, à moins que, pour une raison que je ne connais pas, cela soit impossible dans les forces armées. En d'autres termes, la carrière de magistrat est quelque chose de séculier. C'est le cas depuis des siècles. Dans les forces armées, il y en a un système que nous avons hérité de la Grande-Bretagne. Il fonctionne presque parfaitement bien. Toutefois, les gens qui ne connaissent pas la Défense nationale ont un peu de mal à comprendre pourquoi le ministère veut nommer les juges seulement pour cinq ans. J'aimerais en connaître la raison.

La présidente: Nous avons déjà examiné cette question et nous avons obtenu toutes les réponses que les témoins actuels peuvent nous donner.

Le sénateur Rompkey: Je voudrais continuer dans le même sens parce que je suis fasciné par ce que le sénateur Joyal et le sénateur Beaudoin ont fait ressortir.

J'aborderai cela à partir d'un contexte différent, le même que celui que j'ai soulevé hier; il s'agit de savoir qui sont les membres des Forces canadiennes et à quel titre ils en font partie. Je fais une référence au rapport du comité parlementaire que j'ai l'honneur de présider et qui, si je peux me permettre de le dire,

pproximately 80 per cent of the recommendations we made found their way into the white paper. That was unusual for a parliamentary committee.

One of the recommendations, though, I believe did not find its way into the white paper, and the recommendation was with regard to fewer military personnel in what is normally thought to be civilian functions. The recommendation that we made was as follows: To get the most military output for our defence dollar, we recommended a rigorous examination of which military occupations and trades can be filled by civilian employers or contractors. This should be done with a view not only to saving money, but to maximizing the tooth-to-tail ratio of the Canadian forces. That ratio simply means that the tooth obviously is the sharp end, the end that does the fighting. The tail is the support end, whether it is food or dental services or even perhaps legal services.

That is the context in which I wish to explore the same question, because General Simpson, I believe, said earlier on that perhaps even judge advocate generals came in from the civil system. Mr. McCann would be well placed to comment, because he served in the military and is now serving in the civilian system. The question is, as we have been exploring, what is the difference between the military justice system and the justice system. Is it specialized?

We have heard from General Weatherston that you need to be looked in military expertise, in order to have knowledge of the system, if you are to serve effectively. If they want to send them to Bosnia, they must have some intelligence as to how the military system operates. I am wondering how much of that we need and whether or not more military functions can be in fact provided by civilians.

I had the case just this past week of a dental assistant who was fired and a regular forces person put in her place. The answer I got was, well, if we need to send this dental assistant to Bosnia he needs to know about military procedures. I find that difficult to understand because I know that we had many reservists in Bosnia. Twenty per cent of all the platoons that served in the Canadian forces in Bosnia were reservists. They are halfway between a civilian and regular force, if I can put it that way.

It seems to me that we should be giving more emphasis to where we can use civilian expertise in the military. The legal system is a case in point. I have just discovered that in Germany and France, they use the regular courts.

Senator Beaudoin: There must be a reason for that too.

Senator Rompkey: It is an issue I wish to explore in the context of the parliamentary review and the white paper and what I believe should be present government policy.

é bien accueilli. Le Livre blanc a repris environ 80 p. 100 de nos recommandations. C'était inhabituel pour un comité parlementaire.

Il y en a toutefois une qui, je crois, n'a pas été reprise dans le Livre blanc; il s'agissait d'affecter moins d'employés militaires à des tâches considérées normalement comme civiles. Nous avons fait la recommandation suivante: pour obtenir le meilleur rendement militaire du budget de la défense, nous recommandions qu'on procède à un examen rigoureux pour déterminer quels postes militaires pouvaient être occupés par des employés civils ou des sous-traitants. Il faudrait le faire non seulement pour économiser de l'argent, mais également pour que les Forces canadiennes comptent le plus grand nombre possible de combattants. C'est ce qu'on appelle le ratio dents-queue. Cela veut simplement dire que la dent est, bien entendu, la partie acérée qui participe au combat. La queue est l'élément logistique, qu'il s'agisse de l'alimentation, des services dentaires ou même peut-être des services juridiques.

C'est dans ce contexte que je voudrais examiner la même question, parce que, je crois, le brigadier général Simpson a dit tout à l'heure que même les juges-avocats généraux pouvaient venir du système civil. M. McCann serait bien placé pour commenter cela, puisqu'il a été dans l'armée et travaille maintenant dans le système civil. Je voudrais savoir, conformément à ce que nous examinons, quelle différence il y a entre le système de justice militaire et le système civil. Est-il spécialisé?

Le lieutenant-colonel Weatherston nous a dit qu'il faut être un expert des questions militaires et bien connaître le système pour travailler efficacement. Si on veut envoyer quelqu'un en Bosnie, il faut qu'il ait une idée de la façon dont fonctionne le système militaire. J'aimerais savoir combien de gens comme cela sont nécessaires et si on ne pourrait pas confier plus de fonctions militaires à des civils.

Juste la semaine dernière, j'ai entendu parler d'une assistante dentaire qui a été renvoyée et remplacée par une personne appartenant aux forces régulières. On m'a dit que si on devait l'envoyer en Bosnie, il fallait qu'elle connaisse les procédures militaires. J'ai du mal à comprendre cela parce que je sais que nous avons de nombreux réservistes en Bosnie. Vingt pour cent de tous les pelotons faisant partie des Forces canadiennes en Bosnie étaient composés de réservistes. Il y avait, en quelque sorte, moitié-moitié de civils et de membres des forces régulières.

Il me semble que nous devrions davantage mettre l'accent sur les possibilités d'utiliser des spécialistes civils dans l'armée. Le système juridique est un bon exemple. Je viens de découvrir qu'en Allemagne et en France, on utilise les tribunaux normaux.

Le sénateur Beaudoin: Il doit également y avoir une raison à cela.

Le sénateur Rompkey: C'est une question que je souhaite étudier dans le contexte de l'examen parlementaire, du Livre blanc et de ce que je crois devrait être la politique actuelle du gouvernement.

Mr. McCann: Those comments, and also the comments from Senator Beaudoin earlier, give me some heart, but maybe I was too quick to admit defeat on my main complaint.

Senator Joyal: You were in the wrong forum.

Mr. McCann: Perhaps.

That is the point that I have always made. There is no need to have the military justice system try serious crimes within the military, unless it is in an in-theatre, wartime context. We have a perfectly adequate civilian justice system set up that is slow and deliberate and careful. It has all sorts of protections in place to ensure that people charged with serious crimes receive all the benefits of the law and all the benefits of the Charter and so forth.

You can look at it from the economic standpoint of whether it is economically feasible to have a separate system of justice within the military to deal with these kinds of offences. You can look at it from the point of view of the rights of the accused. Either way, it makes sense ultimately to take that out of the military justice system. I was not aware until today that it appears that Germany has done that, and perhaps France is somewhere in between, where they have civilian magistrates attached to military units.

Certainly I am very interested in those recommendations to which Senator Rompkey just referred, and also the comments earlier from Senator Beaudoin.

Senator Rompkey: Before I hear from General Simpson, let me say that I have information that in fact the white paper did deal with this. The white paper says that Canadian forces will reduce military staff in certain occupations and trades as functions are contracted out or reassigned to civilian employees.

Then it goes on to talk about the reduction in the command structure and so on. I assume that is government policy. That is the overall policy. How does the overall policy apply in this particular case?

Mr. McCann: That is more from the economic point of view than from the justice point of view. What you have just referred to deals with the contracting out of functions that can be done by civilians.

Senator Rompkey: Not necessarily. It is not just economic. I referred to the tooth-to-tail ratio.

Mr. McCann: Yes, but the white paper response seems to be looking at it from an economic standpoint.

Senator Rompkey: You are saying that the white paper did not go far enough. I accept that.

Senator Moore: Lieutenant-Colonel Weatherston, I want to ask you about the offices of the Director of Military Prosecutions and the Director of Defence Counsel Services with respect to the tenure of office and removal. Bill C-25 states:

M. McCann: Ces commentaires, ainsi que ceux du sénateur Beaudoin tout à l'heure, me réconforment, mais je me suis peut-être avoué vaincu trop tôt pour ce qui est de mon principal sujet de plainte.

Le sénateur Joyal: Vous n'étiez pas dans le forum approprié.

Mr. McCann: Peut-être.

C'est ce que j'ai toujours dit. Il n'y a pas besoin de faire juger les délits graves commis dans l'armée par le système de justice militaire, sauf si c'est dans le théâtre d'opérations en temps de guerre. Nous avons un système de justice civil parfaitement satisfaisant qui fonctionne de façon lente, réfléchie et prudente. Il comporte toutes sortes de mesures de protection garantissant que les personnes accusées de crimes graves bénéficient de tous les avantages de la loi, et cetera.

On peut se demander s'il est économiquement viable d'avoir un système de justice distinct au sein de l'armée pour s'occuper de délits de ce genre. On peut examiner cela du point de vue des droits des accusés. D'une façon comme de l'autre, il est, en fin de compte, censé ne pas confier ses affaires au système de justice militaire. Jusqu'à aujourd'hui, je ne savais pas que l'Allemagne apparemment fait cela et que la France a peut-être un système intermédiaire avec des magistrats civils affectés à des unités militaires.

Je suis certainement très intéressé par les recommandations auxquelles le sénateur Rompkey vient de faire référence ainsi qu'aux commentaires que le sénateur Beaudoin a faits tout à l'heure.

Le sénateur Rompkey: Avant de donner la parole au brigadier général Simpson, permettez-moi de dire que j'ai des renseignements montrant qu'en fait, le Livre blanc a traité cette question. Il dit que les Forces canadiennes réduiront le personnel militaire dans certains secteurs professionnels en sous-traitant certaines fonctions ou en les confiant à des employés civils.

Il parle ensuite de la réduction de la structure de commandement, et cetera. Je suppose que c'est la politique gouvernementale. C'est la politique globale. Comment cette politique globale s'applique-t-elle dans ce cas précis?

Mr. McCann: C'est plus une question économique qu'une question de justice. Ce que vous venez de mentionner concerne la sous-traitance de tâches pouvant être effectuées par des civils.

Le sénateur Rompkey: Pas nécessairement. Ce n'est pas seulement une question économique. J'ai parlé du ratio dent/queue.

Mr. McCann: Oui, mais le Livre blanc semble aborder ce d'un point de vue économique.

Le sénateur Rompkey: Vous dites que le Livre blanc n'est pas allé assez loin. Je suis d'accord.

Le sénateur Moore: Lieutenant-colonel Weatherston, je veux vous interroger au sujet du directeur des poursuites militaires et du directeur du Service d'avocats de la défense en ce qui concerne la durée de leur mandat et leur révocation. Le projet de loi C-2 stipule:

165.1(2) The Director of Military Prosecutions holds office during good behaviour for a term not exceeding four years. The Minister may remove the Director of Military Prosecutions from office for cause on the recommendation of an Inquiry Committee established under regulations made by the Governor in Council.

With respect to the Director of Defence Counsel Services, “the Director Defence Counsel Services holds office during good behaviour for a term not exceeding four years.” There is no reference at all to removal as is provided for the director of prosecutions. Why are they being treated differently?

LCol Weatherston: We view that director as akin to a Crown agent, an Attorney General, who is deciding which charges go ahead, how they will be court martialled and the type of court martial. It is not the same position as the Director of Defence Counsel Services, who is more akin to a legal aid director and has responsibility to provide legal counsel for military accused at court martial.

When we did our research — and, looking at legal aid plans in the country — we never found any inquiry committees protecting the chairs of legal aid committees. We did not feel we needed that protection for an inquiry committee for the defence side, whereas on the Crown side, where it is a prosecution function, we wanted to give that officer that protection.

Senator Moore: It sounds like you looked at what happens in the civilian courts.

LCol Weatherston: I am not sure that is a good analogy, but we did consider the various plans in every province, and how the legal aid directors were appointed there. We looked at their terms and we did not find any committees akin to the inquiry committee, where you have to protect their tenure.

Senator Moore: What did you find with respect to Crown prosecutors? When you did your review and looked at how legal aid directors are treated in the provinces, what did you find out in terms of how the Crown prosecutors or directors of Crown prosecutors are treated? Are they treated differently?

LCol Weatherston: The best analogy to the military prosecutor is that it is kind of like a deputy attorney general.

Senator Moore: What did you find when you looked at it? You looked at it with respect to the legal aid people. What did you find with respect to the prosecution?

LCol Weatherston: I will have to get back to you on that.

Senator Moore: They are both directors. Do they have similar pay?

LCol Weatherston: Where they are in pay range would depend on the rank of the individuals concerned.

165.1(2) Le directeur des poursuites militaires est nommé à titre inamovible pour un mandat maximal de quatre ans, sous réserve de révocation motivée que prononce le ministre sur recommandation d'un comité d'enquête établi par règlement du Gouverneur en conseil.

Pour sa part, «le directeur du Service d'avocats de la Défense est nommé à titre inamovible pour un mandat maximal de quatre ans». Il n'est aucunement fait mention d'une révocation éventuelle comme dans le cas du directeur des poursuites. Pourquoi les traite-t-on différemment?

LCol Weatherston: Pour nous, ce directeur est comme un agent de la Couronne, un procureur général qui décide des accusations à porter, de la façon de les présenter en cour martiale et du type de cour martiale. Ce poste est différent de celui du directeur du Service d'avocats de la défense, qui ressemble plus à un directeur de l'aide juridique et est chargé de fournir l'aide d'un avocat aux militaires qui comparaissent devant une cour martiale.

Quand nous avons fait nos recherches — et quand nous avons examiné les régimes d'aide juridique dans notre pays —, nous n'avons trouvé aucun comité d'enquête protégeant les présidents des comités d'aide juridique. Nous n'avons pas jugé qu'il était nécessaire de créer un comité d'enquête pour protéger le responsable de la défense alors que nous voulions donner cette protection au représentant de la Couronne qui est chargé des poursuites.

Le sénateur Moore: On dirait que vous avez regardé ce qui se passe dans les tribunaux civils.

LCol Weatherston: Je ne suis pas sûr que ce soit une bonne comparaison, mais nous avons examiné les différents régimes de chaque province et le mode de nomination des directeurs de l'aide juridique. Nous avons regardé leur mandat et nous n'avons trouvé aucun comité comme ce comité d'enquête qui existe pour protéger le titulaire d'un poste.

Le sénateur Moore: Qu'avez-vous trouvé au sujet des procureurs de la Couronne? Quand vous avez fait vos recherches et regardé de quelle façon les directeurs de l'aide juridique sont traités dans les provinces, qu'avez-vous trouvé au sujet de la façon dont les procureurs de la Couronne ou leurs directeurs sont traités? Sont-ils traités différemment?

LCol Weatherston: Pour le procureur militaire, la meilleure comparaison est de dire qu'il est un peu comme un sous-procureur général.

Le sénateur Moore: Qu'avez-vous trouvé quand vous avez examiné cela? Vous vous intéressiez aux gens de l'aide juridique. Qu'avez-vous trouvé au sujet des procureurs?

LCol Weatherston: Je vous fournirai ces renseignements plus tard.

Le sénateur Moore: Tous deux sont des directeurs. Leur rémunération est-elle semblable?

LCol Weatherston: Leur place dans l'échelle salariale dépendra du rang des personnes concernées.

Senator Moore: They both have onerous responsibilities.

LCol Weatherston: The question here, aside from the distinctions, is that there is not a judicial independence charter issue here in the way these people are treated.

Senator Moore: I am not thinking about that. I am concerned that one director is being treated in a substantially different manner than the other director. I do not understand why that is happening. I am concerned about creating a second class citizen here for a very responsible office, which might get back to some of the concerns that Mr. McCann raised in his opening remarks. I am concerned about that. I do not know why, practically speaking, it would be detrimental to the forces for that director not to enjoy the same opportunity of review before an inquiry committee as is afforded a Director of Prosecution. Will you get back to us on that point?

LCol Weatherston: Yes.

Senator Joyal: Instead of having a five-year renewable term, the option could be to appoint military judges for a fixed, non-renewable term of 10 years. We would eliminate revision, re-evaluation, and so on. Would that not be better in terms of maintaining the principle of security of tenure according to the P.E.I. judgment? I should like to know what General Simpson thinks about that.

BGen Simpson: That definitely would enhance the security of tenure. It would eliminate that possibility that the executive power to renew or not renew the five-year term might have an effect on judicial independence.

Senator Joyal: Do you see any practical reasons why that option should be set aside in favour of a five-year renewable term?

BGen Simpson: No I cannot, particularly given the fact that military judges are currently spending longer than five years in those positions and are still available to be posted to other positions subsequent to that.

Senator Joyal: In your opening remarks, General Simpson, you raised a point which puzzles me. You said that we are creating two functions of judges — the advocate general and another one. That might raise a constitutional issue, which is a point of interest for members of this committee. If we are to adopt this legislation, we must clear any constitutional doubts that we have. Will you elaborate on that for me?

BGen Simpson: My thought that this might raise a constitutional issue stems from the appearance aspect. As Senator Beaudoin said, justice must not only be done, but also appear to be done.

This was dealt with at some length by the European Human Rights Commission and, subsequently, by the European Human Rights Tribunal in a case a few years ago. A member of the British army was court-martialled and sought to have his conviction for misuse of firearms and endangering lives over-

Le sénateur Moore: Ils ont tous les deux des responsabilités très lourdes.

LCol Weatherston: En dehors des distinctions, la façon dont ces gens sont traités ne soulève aucun problème par rapport à la Charte en matière d'indépendance judiciaire.

Le sénateur Moore: Ce n'est pas à cela que je pense. Ce qui me préoccupe est qu'un directeur est traité de façon nettement différente par rapport à l'autre. Je n'en comprends pas la raison. Ce qui m'inquiète est qu'on crée un citoyen de deuxième classe pour un poste à haute responsabilité, ce qui peut ramener certaines des préoccupations que M. McCann exprimait dans son intervention liminaire. Cela me préoccupe. Je ne sais pas pourquoi, dans la pratique, il serait mauvais pour les forces armées que ce directeur ne bénéficie pas au même titre que le directeur des poursuites de la possibilité de voir son cas examiné par un comité d'enquête. Pouvez-vous nous donner ultérieurement de renseignements là-dessus?

LCol Weatherston: Oui.

Le sénateur Joyal: Au lieu d'un mandat de cinq ans renouvelable, on pourrait aussi nommer les juges militaires pour un mandat fixe, non renouvelable, de dix ans. Nous éliminerions ainsi la révision, la réévaluation, et cetera. Cela ne serait-il pas mieux pour protéger le principe de la sécurité d'emploi conformément à l'arrêt rendu à propos de l'Île-du-Prince Édouard? J'aimerais savoir ce qu'en pense le brigadier général Simpson.

Bgén Simpson: Cela renforcerait à coup sûr la sécurité d'emploi. Cela éliminerait la possibilité que le renouvellement du mandat de cinq ans par le pouvoir exécutif puisse avoir un effet sur l'indépendance judiciaire.

Le sénateur Joyal: Voyez-vous des raisons pratiques en vertu desquelles on devrait écarter cette option pour lui préférer un mandat de cinq ans renouvelable?

Bgén Simpson: Non, d'autant plus que les juges militaires passent actuellement plus de cinq ans dans ces postes et qu'ils peuvent encore être nommés à d'autres postes ensuite.

Le sénateur Joyal: Dans votre déclaration liminaire, brigadier général Simpson, vous avez soulevé une question qui m'intrigue. Vous avez dit que nous sommes en train de créer deux fonctions de juges — l'avocat général et un autre. Cela pourrait soulever une question constitutionnelle, ce qui intéresse les membres de ce comité. Si nous adoptons ce projet de loi, nous devons éliminer tous les doutes que nous pouvons avoir sur le plan constitutionnel. Pourriez-vous expliciter cela à mon intention?

Bgén Simpson: Je pense que cela pourrait soulever une question constitutionnelle à cause de l'impression créée. Comme l'a dit le sénateur Beaudoin, il faut non seulement rendre la justice, il faut aussi que cela soit manifeste.

La Commission européenne des droits de l'homme a étudié longuement cette question, de même qu'ultérieurement, le Tribunal européen des droits de l'homme il y a quelques années dans le cas d'un membre de l'armée britannique qui avait été condamné par une cour martiale pour avoir utilisé illégalement

rmed through the normal procedure of review and appeal through e British system. He was turned down at each stage.

He applied to the European Human Rights Commission with gal counsel on the basis that the British army court martial that led him was not judicially independent. The commission found at the application was well grounded and recommended that the ibunal hear the case. The tribunal heard the case and it was decided in 1996 or 1995. The tribunal found that his trial was not conducted by an independent and impartial tribunal under the ganization of the court martial in accordance with the British rmy Act and the Queen's Regulations.

The decision of the Human Rights Tribunal was based mainly n the fact that the convening authority, the general who convened le court martial, also appointed the judges and the prosecutor and ayed a large part in the establishment of the court and the rosecution.

The court also dealt with the role played by the British Judge dvocate General, who appointed and still appoints judge dvocates to be the legal advisor or the judge on legal matters in ritish army courts martial. It was found that the fact that the judge Advocate General was legal advisor to the minister and to the British army and also appointed judges to appear to sit with the courts martial, unduly affected the independence of the ibunal and destroyed the administrative independence that was essentiel to having an independent and impartial tribunal.

The tribunal declared that it was contrary to human rights andards. The British government had to pay damages to the oldier for the detriment he had suffered.

Partly because of that case, the British have substantially mended their legislation. They no longer have the general of the onvening courts martial appointing members of the court, the rosecutor and so on. As I understand it, the arrangement under resent British legislation is similar to what this bill will provide or Canada.

The functions of the Judge Advocate General as envisaged in ill C-25 will not include judicial functions. It seems that the erson who holds the position of senior judge will be senior in rank to the chief military judge. That the Judge Advocate General ill, by parliamentary legislation, be responsible to the Minister of National Defence could be raised as an objection based on the ppearance that the military justice system is tainted in some respect because of it.

Senator Joyal: To whom is the Judge Advocate General responsible in the British system?

BGen Simpson: In 1996, the British system changed so that the British Judge Advocate General no longer was responsible to or even gave legal advice to the Secretary of State for Defence, the counterpart to our Minister of Defence.

Furthermore, the British Judge Advocate General is a civilian; he is not a member of the military. None of the military judges are military officers in the British system. The Lord Chancellor

des armes à feu et avoir mis la vie d'autres personnes en danger; il avait cherché à faire renverser cette décision en suivant la procédure normale de révision et d'appel prévue dans le système britannique. Il avait été débouté à chaque étape.

Il s'était adressé à la Commission européenne des droits de l'homme en arguant que la cour martiale de l'armée britannique qui l'avait jugé n'était pas judiciairement indépendante. La Commission avait jugé la demande fondée et recommandé au tribunal de se saisir de l'affaire. Le tribunal l'a fait et a rendu sa décision en 1996 ou 1995 en statuant que le procès n'avait pas eu lieu devant un tribunal indépendant et impartial constitué conformément aux dispositions concernant la cour martiale de la British Army Act et des Règlements royaux.

Le Tribunal des droits de l'homme fonde principalement sa décision sur le fait que l'autorité convocatrice, le général qui avait convoqué la cour martiale, avait également nommé les juges et le procureur et joué un rôle important dans la création du tribunal et les poursuites.

Le Tribunal des droits de l'homme a également examiné le rôle joué par le juge-avocat général britannique, qui chargeait et charge encore des juges-avocats de donner des conseils ou de se prononcer sur les questions juridiques traitées dans les cours martiales de l'armée britannique. Il concluait que le fait que le juge-avocat général était conseiller juridique auprès du ministre et de l'armée britannique et nommait également les juges devant siéger dans les cours martiales influençait indûment l'indépendance du tribunal et détruisait l'indépendance administrative sans laquelle un tribunal ne peut être indépendant et impartial.

Le tribunal européen a donc déclaré que c'était contraire aux normes des droits de l'homme. Le gouvernement britannique a dû verser des dommages-intérêts au soldat pour le préjudice qu'il avait subi.

En partie à cause de cette affaire, les Britanniques ont fortement modifié leur loi. Le général qui commande une cour martiale ne peut plus nommer les membres de la cour, le procureur, et cetera. À ma connaissance, les dispositions de la loi britannique sont semblables à celles que ce projet de loi instituera pour le Canada.

Les fonctions du juge-avocat général telles que prévues dans le projet de loi C-25 n'incluront aucune fonction judiciaire. La personne détenant le poste de juge principal sera apparemment d'un grade plus élevé que le juge militaire en chef. Le fait que, en vertu d'une loi du Parlement, le juge-avocat général relève du ministre de la Défense nationale pourrait donner lieu à une objection parce que cela donne une certaine impression négative du système de justice militaire.

Le sénateur Joyal: De qui le juge-avocat général relève-t-il dans le système britannique?

BGen Simpson: En 1996, le système britannique a changé, et le juge-avocat général ne relève plus du Secrétaire d'État à la défense, l'homologue de notre ministère de la Défense; il ne lui donne même pas conseil en matière juridique.

En outre, le juge-avocat général britannique est un civil; il ne fait pas partie de l'armée. Dans le système britannique, aucun juge militaire n'est officier dans l'armée. Le lord chancelier les nomme

appoints them all and they travel throughout the world and sit on courts martial.

Senator Joyal: They are appointed for five years?

BGen Simpson: I believe so. I know the Judge Advocate General is appointed for five years. I cannot recall about the other military judges.

Senator Buchanan: Yesterday, I asked whether a civilian lawyer could be appointed to represent an accused before a court martial. As I recall, the answer was "no"; the director of defence services would appoint a military lawyer to represent an accused before a court martial.

However, Mr. McCann represented Private Brown as a civilian lawyer. What is the answer?

LCol Weatherston: The answer is somewhere in between. I spoke to the Judge Advocate General yesterday, and he was not aware. We also have a provision, 249.21(2), which allows the director of defence counsel services to engage, on a temporary basis, the services of counsel — read there "civilian counsel" — to assist the director of defence counsel services.

If we were short of military counsel or if perhaps there were conflicts in the cases between accused, we could reach out and pay civilian counsel to represent a military accused.

Mr. McCann's role was somewhat different in that each time we have a court martial, we afford that military accused the right to have military counsel. He may choose for whatever reason to go outside to his own defence counsel. Under the present system, that will continue.

Those accused will always have a right to reach out to their own civilian counsel. That is different than 249.21 where the accused says, "I want counsel," and we simply say, "We are short military counsel right now, but we will get you a civilian lawyer."

Senator Buchanan: I read that last night after I received the answer, and I thought that there seemed to be a difference of opinion.

LCol Weatherston: He was not aware of that provision.

The Chairman: Thank you very much for appearing before us, gentlemen.

I will suggest to the steering committee that we ask a military judge to appear before us. DND actually suggested this. It may answer some of Senator Fraser's questions and yours as well, Senator Beaudoin.

The committee adjourned.

tous, et ils se déplacent dans le monde entier et siègent dans de cours martiales.

Le sénateur Joyal: Ils sont nommés pour cinq ans?

Bgén Simpson: Je crois que oui. Je sais que le juge-avocat général est nommé pour cinq ans. Pour les autres juges militaires je ne m'en souviens plus.

Le sénateur Buchanan: Hier, j'ai demandé si un avocat civil pouvait être nommé pour représenter un accusé devant une cour martiale. Je crois me souvenir que la réponse était «non»; le directeur du service de la défense devrait nommer un avocat militaire pour représenter un accusé devant une cour martiale.

Toutefois, M. McCann a représenté le soldat Brown à titre d'avocat civil. Quelle est la réponse?

LCol Weatherston: La réponse se situe entre les deux. J'ai parlé hier au juge-avocat général, et il n'était pas au courant. Il y a une disposition, le paragraphe 249.21(2), qui autorise le directeur du service d'avocats de la défense à engager temporairement les services d'un avocat — c'est-à-dire un «avocat civil» — pour lui prêter assistance.

Si nous manquions d'avocats militaires ou peut-être s'il y avait des conflits entre différents accusés dans une affaire, nous pourrions nous adresser à un avocat civil et le rémunérer pour représenter un militaire accusé.

Le rôle de M. McCann était quelque peu différent parce qu'à chaque fois que nous avons une cour martiale, nous accordons à militaire accusé le droit d'avoir un avocat militaire. Il peut choisir pour quelque raison que ce soit, son propre avocat en dehors de l'armée. Avec le système actuel, il continuera d'en être ainsi.

Les accusés auront toujours le droit d'engager leur propre avocat civil. C'est différent de l'article 249.21, aux termes duquel l'accusé dit: «Je veux un avocat», et nous disons simplement: «Nous manquons actuellement d'avocats militaires, mais nous vous procurerons un avocat civil.»

Le sénateur Buchanan: J'ai lu cela hier soir après avoir reçue la réponse, et j'ai eu l'impression qu'il y avait apparemment une différence d'opinion.

LCol Weatherston: Il n'était pas au courant de cette disposition.

La présidente: Je vous remercie beaucoup d'avoir comparé devant nous, messieurs.

Je proposerai au comité directeur que nous demandions à un juge militaire de comparaître devant nous. En fait, le ministère de la Défense l'a proposé. Cela permettra peut-être de répondre certaines des questions de la sénatrice Fraser et également de celles de votre sénateur Beaudoin.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

On Bill C-25

As an individual:

Brigadier-General (Ret'd) James Simpson, former Judge Advocate General of Canada.

From McCann & Giamberardino:

Mr. Patrick McCann, Criminal Lawyer.

From the Department of National Defence:

Lieutenant-Colonel Alex Weatherston, Judge Advocate General (JAG), National Defence Act Amendment Team.

Pour le projet de loi C-25

À titre personnel:

Le brigadier général (retraité) James Simpson, ancien Juge avocat général du Canada.

De McCann & Giamberardino:

M. Patrick McCann, avocat criminel.

Du ministère de la Défense nationale:

Le lieutenant-colonel Alex Weatherston, Juge Avocat Général (JAG), Équipe de modifications de la Loi sur la Défense nationale.



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Wednesday, October 21, 1998

Le mercredi 21 octobre 1998

Issue No. 36

Fascicule n° 36

Fifth meeting on:
Bill C-37, An Act to amend the Judges Act
and to make consequential amendments
to other Acts

Cinquième réunion concernant:
L'étude du projet de loi C-37, Loi modifiant la Loi
sur les juges et d'autres lois
en conséquence

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chairman*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Acting Deputy Chairman*
and

The Honourable Senators:

Balfour	* Graham, P.C. (or Carstairs)
Beaudoin	Joyal, P.C.
Bryden	* Lynch-Staunton
Buchanan, P.C.	(or Kinsella (acting))
Eyton	Moore
Fraser	Pépin

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Bryden was substituted for that of the Honourable Senator Rompkey (*October 20, 1998*).

The name of the Honourable Senator Pépin was added (*October 20, 1998*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président suppléant: L'honorable Pierre Claude Nolin
et

Les honorables sénateurs:

Balfour	* Graham, c.p. (ou Carstairs)
Beaudoin	Joyal, c.p.
Bryden	* Lynch-Staunton
Buchanan, c.p.	(ou Kinsella (suppléant))
Eyton	Moore
Fraser	Pépin

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications à la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Bryden est substitué à celui de l'honorable sénateur Rompkey (*le 20 octobre 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Pépin est ajouté (*le 20 octobre 1998*).

NOTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, October 21, 1998

(1)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 257, East Block, at 3:38 p.m., the chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Alfouf, Beaudoin, Bryden, Buchanan, P.C., Fraser, Joyal, P.C., Milne, Moore, Nolin and Pépin (10).

Other senators present: The Honourable Senators Cools and Sparrow (2).

In attendance: Nancy Holmes, Research Officer, Research Branch, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, September 22, 1998, the committee continued its consideration of Bill C-37, An Act to amend the Judges Act and to make consequential amendments to other Acts. (*See Issue No. 1, Wednesday, September 23, 1998, for full text of Order of Reference.*)

WITNESSES:

From the Department of Justice:

Mr. Morris Rosenberg, Deputy Minister and Deputy Attorney General;

Ms Judith Bellis, Senior Counsel, Head Judicial Affairs Unit; and

Mr. Ian Mackenzie, Counsel, Judicial Affairs Unit.

The Chair made a statement.

Senator Joyal explained the amendments he intends to move at clause-by-clause consideration of the bill for the purposes of discussion.

The committee discussed the proposals.

Mr. Morris Rosenberg made a statement and, together with Ms Judith Bellis and Mr. Ian Mackenzie, answered questions.

At 4:31 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 21 octobre 1998

(41)

[*Traduction*]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 38, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Balfour, Beaudoin, Bryden, Buchanan, c.p., Fraser, Joyal, c.p., Milne, Moore, Nolin et Pépin (10).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Cools et Sparrow (2).

Également présente: Nancy Holmes, attachée de recherche, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 22 septembre 1998, le comité poursuit son étude du projet de loi C-37, Loi modifiant la Loi sur les juges et d'autres lois en conséquence. (*Pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir le fascicule n° 31 du mercredi 23 septembre 1998.*)

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

M. Morris Rosenberg, sous-ministre et sous-procureur général;

Mme Judith Bellis, avocate-conseil, chef du Service des affaires judiciaires; et

M. Ian Mackenzie, conseiller juridique, Service des affaires judiciaires.

La présidente fait une déclaration.

Le sénateur Joyal explique les amendements qu'il a l'intention de proposer aux fins de discussion dans le cadre de l'étude article par article du projet de loi.

Le comité discute des propositions.

M. Morris Rosenberg fait une déclaration et répond aux questions avec l'aide de Mme Judith Bellis et de M. Ian Mackenzie.

À 16 h 31, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, October 21, 1998

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-37, to amend the Judges Act and to make consequential amendments to other Acts, met this day at 3:38 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (Chairman) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Today, we have with us representatives from the Department of Justice. Before we proceed to hear from them, I should like to bring the committee up to date on some of the things that have been happening.

I have been told that this is probably improper to do; however, some of us have been having some very long and detailed discussions with the minister about the concerns members of this committee have with Bill C-37. The minister has been listening to us. Under a certain amount of pressure, she listened some more to us. One of the Liberal members of the committee will move some amendments to the bill when we come to our clause-by-clause study of the bill.

In order that everyone around the table knows what we are talking about, I will ask Senator Joyal to outline the amendments that he intends to move.

Senator Joyal: Madam Chairman, the first group of amendments would delete clauses 1, 9, 10 and 11 of the bill. These clauses deal with matters concerning pensions and, in particular, the definition of surviving spouse in clause 1 of the bill. Clauses 9, 10 and 11 relate to the rearrangement of the pension plan for judges.

As you know, Madam Chairman, there have been many questions about whether or not these issues infringe upon provincial jurisdiction in terms of pension, marriage, status of both spouses, and so forth. We have suggested that those topics would be better dealt with when the commission is formed. The commission could make a report and a recommendation; but it would not be in the form of legislation. It would be merely in the form of compensation. Therefore, there would be no legal provisions in the bill as such for that, but the commission would not be prevented, in forthcoming reports, from dealing with the reform of judges' pensions.

These amendments would clear up all the questions that members on both sides have with the bill. They deal, first, with the definition of surviving spouse. Second, they deal with the constitutional issue related to the status of the federal government intervening into legislation concerning marriage benefits. We have been listening to witnesses who have raised issues related to that matter. I think there is a fair sentiment among the members that this is not totally clear.

Instead of doing something that we feel might raise questions, it is better to set it aside and leave the commission to deal with it in an administrative way more than a legislative way.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 21 octobre 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-37, Le modifiant la Loi sur les juges et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 15 h 38 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (présidente) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Nous accueillons aujourd'hui des représentants du ministère de la Justice. Avant de les entendre, toutefois permettez-moi de faire une mise au point sur ce qui s'est passé.

On m'a dit que ce n'est peut-être pas la bonne façon d'procéder, mais certains d'entre nous ont eu des discussions très longues et très détaillées avec la ministre au sujet des préoccupations que le projet de loi C-37 soulève pour les membres de notre comité. La ministre nous a écoutés. Elle nous a prêté une oreille encore plus attentive après que nous ayons exercé certaine pression. L'un des sénateurs libéraux du comité présentera de amendements au projet de loi lorsque nous en serons à l'étude article par article.

Pour que nous sachions tous de quoi il est question, je vais demander au sénateur Joyal de nous expliquer les amendements qu'il a l'intention de présenter.

Le sénateur Joyal: Madame la présidente, le premier groupe d'amendements aurait pour effet d'éliminer les articles 1, 9, 10 et 11 du projet de loi. Ces articles portent sur des questions relatives aux pensions et, dans le cas de l'article 1, à la définition du conjoint survivant. Les articles 9, 10 et 11 traitent de la réorganisation du régime de pension des juges.

Comme vous le savez, madame la présidente, on a posé bon nombre de questions pour savoir si ces dispositions empiètent sur la compétence provinciale en matière de pension, de mariage, de la condition des deux conjoints, et cetera. Nous avons proposé que ces sujets soient traités par la commission, lorsque celle-ci sera constituée. La commission pourrait présenter un rapport et une recommandation, qui ne figureraient pas dans la loi. La question serait tout simplement traitée comme une forme de rémunération. La mesure législative ne contiendrait pas de dispositions périodiques à cet égard, mais rien n'empêcherait la commission dans ses rapports à venir, de traiter de la réforme des pensions des juges.

Ces amendements résoudraient les problèmes que le projet de loi posait aux membres du comité, de tous les partis. Ces amendements portent d'abord sur la définition du conjoint survivant. Ensuite, ils règlent le problème constitutionnel que pose l'intervention du gouvernement fédéral dans des lois relatives aux prestations aux conjoints. Plusieurs témoins nous ont mentionné ce problème. On peut dire, je crois, que les membres du comité estiment que ce n'est pas clair.

Au lieu d'adopter des mesures qui peuvent poser des problèmes, il vaut mieux s'abstenir de légiférer sur ces questions et laisser la Commission apporter des solutions administratives plutôt que législatives.

The second group of amendments deals with the compensation commission and the scope of its mandate. Our colleagues on the committee have understood that we have raised issues about the scope of investigation of the commission, in the form of criteria. We have heard Mr. Scott on that subject. Some of us around the table have been preoccupied with the idea that the mandate of the commission to evaluate the compensation was so broad that there would be no limits in terms of defining what kind of proposal can be put forward. Since the minister and the Parliament of Canada have to respond to the report of the commission, I think that to give to the commission some criteria which delineates the scope of their mandate in terms of you how far they can go in making suggestions is sound policy.

Senator Bryden tabled a summary of criteria that are applied in various provinces. We know that in some other countries there are other criteria. We would come forward with a set of criteria that are not new but which would give the commission some indication of the principles that it should be following in terms of determining what is fair compensation.

Even in its judgment on the *P.E.I. Reference*, the Supreme Court justices mentioned that there could be criteria. They even mention cost of living and other criteria of the like. In other words, even in the *P.E.I. Reference* judgment, the Supreme Court of Canada recognized that criteria might be welcome in determining the compensation system for the commission.

There will be another amendment dealing with the time within which the report of the commission should be responded to by the Minister of Justice. However, it is more of a technical element than anything else.

For the time being, those are the amendments that I would like to bring forward for consideration by the members of this committee.

Senator Nolin: Madam Chairman, I support totally what my colleague Senator Joyal has proposed. We must add that the courts can now be asked to determine what is a surviving spouse. That is already in the act. Thus, they can follow the decision of the Ontario appeal court and include same-sex spouse. It would be totally within their power to do that. We are not limiting the power of the court to define that. We are just saying that we do not want to get into that. There are some areas about which we are not sure. I totally support the idea of deleting some of those clauses.

Senator Beaudoin: Senator Joyal, are the proposed amendments coming from one member of the committee or are they government amendments?

Senator Joyal: As Senator Beaudoin will recall, the proposed amendments are related to issues that have been raised around this table in the course of questioning the experts from whom we have heard. At this point in time, I feel there is a fair appreciation among government members that they reflect the preoccupations

Le deuxième groupe d'amendements porte sur la Commission d'examen de la rémunération et sur la portée de son mandat. Nos collègues du comité savent que nous avons posé bon nombre de questions sur la portée des enquêtes que peut réaliser la Commission, portée qui est définie sous forme de critères. M. Scott a témoigné devant nous à ce sujet. Certains d'entre nous craignent que le mandat de la Commission, en matière d'examen de la rémunération étant si général, il n'existerait aucune limite aux propositions qu'elle pourrait présenter. Puisque le ministre et le Parlement du Canada doivent répondre au rapport de la Commission, il me semblerait logique de limiter, au moyen de certains critères, la portée du mandat de la Commission, en ce qui a trait aux propositions qu'elle peut faire.

Le sénateur Bryden a déposé un sommaire des critères qui existent dans diverses provinces. Nous savons qu'il existe également d'autres critères dans certains pays. Les critères que nous entendons présenter n'ont peut-être rien de neuf, mais ils pourraient guider la Commission quant aux principes qu'elle devrait appliquer pour déterminer ce qui constitue une juste rémunération.

Même les juges de la Cour suprême, dans son arrêt sur le renvoi relatif à l'Île-du-Prince-Édouard, ont mentionné qu'il pourrait y avoir des critères. Les juges ont même mentionné le coût de la vie et d'autres critères semblables. Autrement dit, dans son arrêt sur le renvoi relatif à l'Île-du-Prince-Édouard, la Cour suprême du Canada a reconnu que ce serait une bonne chose d'établir des critères que la Commission appliquerait pour décider du régime de rémunération.

Un autre amendement portera sur le délai dont dispose le ministre de la Justice pour répondre au rapport de la Commission. Il s'agit surtout d'un amendement technique.

Voilà donc quels sont pour l'instant les amendements que je proposerai aux membres du comité.

Le sénateur Nolin: Madame la présidente, j'appuie tout à fait ce que propose mon collègue, le sénateur Joyal. Je dois toutefois ajouter qu'on peut déjà demander aux tribunaux de déterminer ce qu'est un conjoint survivant. Cela se trouve déjà dans la loi. Les tribunaux peuvent donc s'aligner sur la décision de la Cour d'appel de l'Ontario et inclure dans cette catégorie les conjoints de même sexe. Ils en ont déjà le pouvoir. La mesure législative ne limite pas le pouvoir des tribunaux de prendre cette décision. Tout ce que nous disons, c'est que nous ne voulons pas nous attaquer à cette question maintenant. Nous avons encore des doutes dans certains domaines. Je suis entièrement d'accord avec l'idée d'éliminer certaines de ces dispositions.

Le sénateur Beaudoin: Sénateur Joyal, ces amendements sont-ils proposés par un membre du comité ou sont-ils des amendements du parti ministériel?

Le sénateur Joyal: Le sénateur Beaudoin se rappelle sans doute que les amendements proposés découlent de questions qui ont été soulevées dans nos délibérations, lorsque nous avons interrogé les experts qui sont venus témoigner devant nous. À l'heure actuelle, les membres du parti ministériel estiment que ces

that have been expressed by members on both sides of the table. I have consulted our colleagues. At this point, we feel these amendments could be made acceptable if the committee judged it appropriate to endorse them.

Senator Beaudoin: I raise the question because I am one of those who raised the point right from the beginning. I think that we have the power to legislate in respect of the surviving spouse. However, I agree that many have raised the problem of constitutionality with this measure. If we accept them, and I probably will because I do not have much of a problem with them, it means that we will rely on the family law as it exists in many provinces. It may, perhaps, vary from one province to another. I do not have any problem with that. This is what federalism is about.

I thought this bill was to harmonize the situation. If we accept the amendments, then there will be no harmonization. That will be my first question to the deputy minister.

I want to know exactly where we are going. I am quite open to any kind of amendment, if it will solve the problem. I know that some of our witnesses have said that the bill is encroaching on section 92(13), as well as family law, which is a debatable argument.

Senator Joyal feels that it would be better to go ahead with those amendments than to leave some of the problems unresolved, constitutionally speaking. However, as I have said, since we have the direct power under section 100, I think that we may occupy the field. If we choose not to occupy the field, then of course the provinces have already occupied that field.

Constitutionally speaking, both solutions are quite acceptable to me.

Senator Nolin: I think it is more than a matter of constitutionality. We were asked to establish uniformity among federal statutes on pension schemes that are different from what is actually done in the provinces under family law. For me, that was the big problem. What you are proposing is saving the status quo. Let us study that more in depth with the commission.

Senator Beaudoin: I would add only one other point. The deputy minister will tell us that it is not judges who have raised questions concerning the definition of surviving spouse but the Department of Justice who is interested in doing that with a view to harmonizing the situation.

[Translation]

We've cleared off the table, we agree on that, and now we have to know what's going to be done after that.

amendements traduisent les préoccupations exprimées par tous les membres du comité. J'ai consulté nos collègues. Nous pensons que ces amendements seraient acceptables, si le comité juge bon de les adopter.

Le sénateur Beaudoin: Si je pose cette question, c'est que j'ai mentionné ce problème dès le début. À mon avis, nous avons le pouvoir de légiférer en ce qui concerne le conjoint survivant. J'conviens toutefois que bon nombre de gens se sont interrogés sur la constitutionnalité d'une telle mesure. Si nous acceptons ces amendements, et je le ferai sans doute s'ils ne me posent pas vraiment de problème, cela signifie que nous appliquerons les dispositions du droit de la famille qui existent dans bon nombre de provinces. Ces dispositions peuvent varier d'une province à l'autre. Cela ne me pose pas de problème. C'est dans la nature même du fédéralisme.

Je croyais que ce projet de loi visait à harmoniser les choses. Si nous acceptons ces amendements, il n'y aura pas d'harmonisation. C'est la première question que je poserai au sous-ministre.

Je veux savoir exactement ce qui est visé. Je suis bien prêt à adopter les amendements, si cela peut résoudre le problème. Certains témoins nous ont dit que le projet de loi empiétait sur le paragraphe 92(13), ainsi que sur le droit de la famille; c'est un argument dont on pourrait débattre.

Le sénateur Joyal estime qu'il vaudrait mieux adopter ces amendements plutôt que de laisser des problèmes non résolus du point de vue constitutionnel. Et comme je l'ai dit, puisque nous avons déjà le pouvoir sous le régime de l'article 100, nous pouvons tout aussi bien le régler. Si nous choisissons de ne pas le faire, les provinces s'en occuperont bien sûr.

Du point de vue constitutionnel, les deux solutions me semblent très acceptables.

Le sénateur Nolin: C'est davantage une question de constitutionnalité. On nous a demandé d'uniformiser les divers régimes de pension régi par des lois fédérales dont certaines dispositions diffèrent de ce qui se fait déjà dans les provinces ou le régime du droit de la famille. À mon avis, c'est ce qui posait le problème. Ce que vous proposez, c'est de conserver le statu quo. Vous dites qu'il faut laisser la Commission étudier cette question de façon plus approfondie.

Le sénateur Beaudoin: J'ajouterais une seule autre chose. Comme nous le dira le sous-ministre, ce ne sont pas les juges qui ont mentionné le problème que pose la définition du conjoint survivant, mais plutôt le ministère de la Justice qui souhaite harmoniser la situation.

[Français]

On a déblayé le terrain, on s'entend, il s'agit de savoir ce qu'on fait après.

[English]

Senator Joyal: I think it is fair for us to have those proposals on the table without asking the witnesses and the experts from the Department of Justice to pronounce on the merits of the amendment. They can, of course, pronounce on the legal aspects of it. It is fair that we have this discussion at this point, while they are here, and save our privilege to vote to accept them or not. As members of this committee, that is our mandate and responsibility.

Senator Cools: I should like to articulate my perception here. The procedure that we are following is somewhat unusual. I understand that changes occur and precedents are set. However, to my mind, the discussion to date seems to be one that usually would not be conducted in the presence of officials from the department.

What we have before us is not a proposal to move amendments. Senator Joyal is telling us that he is intending to do that, which I find quite unusual. If Senator Joyal has those intentions, perhaps he should act on those intentions and move them in the form of motions immediately.

The Chairman: That is, of course, up to Senator Joyal. Normally, the only time we vote in this committee is when we are doing a clause-by-clause examination. It has been a standing rule of this committee that we wait until we do clause by clause, at which point we vote on everything.

Senator Cools: A motion can be made at any point in the committee's considerations. I was simply trying to be clear as to the exact format we are following here, because it is a little unclear to me. I think we are dealing with something like a notice of intention to do something.

Having said that, it is very difficult to speak to something that is not really before us. Senator Joyal has not properly moved his motion but has just told us he has an intention to do something, so I would like to speak to his intention to do something. I am not a member of this committee, as we know, but I would like to say that the consensus that has been articulated on the substance of some of those amendments is far from clear. I would like the record here to indicate that what we have before us is Senator Joyal's signal of an intention to move certain amendments, but the actual gathering of consensus is still to occur. Granted, when he moves it formally, that process will happen.

I should also like to say that I am quite happy to support the section of Senator Joyal's intentions — this is a novel situation — which speaks to the government's willingness to accept the deletion of what I would call the double spouse, as it has been reported in the media. Undoubtedly, there are media present here. What is unusual about this process that we are following is that this will be reported in the news forthwith, I am perfectly confident, since someone has signalled the intention to do this. Since it will be reported, I think we should be conducting ourselves as though it will be reported and to indicate that, in point of fact, Senator Joyal is committing the government.

The Chairman: Senator Joyal is not committing the government. These are not government amendments.

[Traduction]

Le sénateur Joyal: Il est tout à fait juste que nous examinions ces propositions sans demander aux témoins et aux experts du ministère de la Justice d'évaluer ces amendements. Ils peuvent bien sûr se prononcer sur leurs aspects juridiques. C'est une bonne chose que nous en discutions maintenant, pendant qu'ils sont là, mais le privilège de voter pour ou contre ces amendements nous revient. En notre qualité de membres du comité, c'est notre mandat et notre responsabilité.

Le sénateur Cools: J'aimerais exprimer ma perception de la chose. Notre façon de procéder me semble un peu inhabituelle. Je comprends qu'il y a des changements et que de nouveaux précédents sont créés, mais il me semble que la discussion que nous avons jusqu'à présent ne devrait pas se dérouler en présence des fonctionnaires du ministère.

Ce dont nous discutons, ce n'est pas d'une proposition de présentation d'amendements. Le sénateur Joyal nous indique ce qu'il a l'intention de faire, ce que je trouve assez inhabituel. Si le sénateur Joyal a de telles intentions, il devrait peut-être les réaliser et présenter immédiatement ces motions.

La présidente: C'est au sénateur Joyal d'en décider, bien sûr. Normalement, notre comité ne vote que lorsque nous faisons l'examen article par article. Notre comité a toujours attendu de faire l'examen article par article pour mettre toutes les dispositions aux voix.

Le sénateur Cools: Les motions peuvent être présentées n'importe quand durant les délibérations du comité. Je voulais simplement savoir quelle formule nous appliquons maintenant, car je ne comprends pas trop bien. J'ai l'impression que nous discutons d'un avis d'intention de faire quelque chose.

Cela dit, il est très difficile de discuter de quelque chose que nous n'avons pas. Le sénateur Joyal n'a pas présenté sa motion, il nous a simplement signalé son intention et c'est donc de cette intention que je discuterai. Comme vous le savez, je ne suis pas membre de ce comité, mais je considère néanmoins que le consensus qui s'est formé quant au fond de certains amendements me semble assez douteux. Je tiens à répéter que ce qu'on nous propose, c'est l'intention du sénateur Joyal de proposer certains amendements, mais le consensus n'est pas encore obtenu. Cela se fera, je le reconnaiss, lorsqu'il proposera ses amendements officiellement.

Je tiens également à dire que je suis prête à appuyer les intentions du sénateur Joyal — et c'est une nouveauté — en ce qui a trait à la volonté du gouvernement d'accepter l'élimination de la disposition sur le double conjoint, pour reprendre ce qu'en ont dit les médias. Je suis certaine qu'il y a des journalistes dans la salle. Ce qui est inhabituel, dans cette façon de procéder, c'est que nos propos seront repris par les médias, j'en suis tout à fait certaine. C'est pourquoi je crois que nous devrions nous conduire en conséquence et indiquer si, dans les faits, le sénateur Joyal prend un engagement au nom du gouvernement.

La présidente: Le sénateur Joyal ne prend pas d'engagement au nom du gouvernement. Ce ne sont pas des amendements présentés par le parti ministériel.

Senator Cools: He said they are being supported.

The Chairman: These are being discussed with the government, but these are the senator's amendments.

Senator Cools: However, he is committing the government to them. He has said that the government is committed to them.

Senator Nolin: No. We will be asking for that.

Senator Cools: They cannot speak to the business of the government's commitment to amendments that senators make. They can only comment on public policy.

Senator Beaudoin: We understand what is happening. There is no problem. We have already answered a question. If these amendments are accepted, there would be no reference in the statute to the surviving spouse problem, if it is a problem. If there were no reference to it, we would rely on the law as it is. We have the right to do that. That is exactly what will happen if we say "yes" to those amendments, in my opinion.

Senator Cools: My final point is that I can support wholeheartedly the deletion of the double spousal clauses, but I reserve the right to comment on Senator Joyal's other initiatives.

Senator Joyal, I understand, has done a fair amount of work on this. I am curious. Is the government bringing amendments? Will Senator Moore be moving amendments as well, since our custom usually is that amendments are made by the government sponsor? Can we anticipate an equivalent set of amendments from Senator Moore, the government sponsor on this bill, or is Senator Joyal replacing Senator Moore as government sponsor?

The Chairman: Senator Moore is the government sponsor of this bill. He will be moving the clauses of the bill when we come to clause-by-clause study, and Senator Joyal will be making Senate amendments to them.

Senator Cools: He will be making some motions. I understand.

The Chairman: In response to the comment about this being an unusual discussion, in that it is taking place in front of representatives of the department, that all the proceedings of this committee are public. Hence, in effect, everything that we have said all the way through is in front of members of the department.

I believe that members of the committee received, as requested, information related to judicial remuneration in Australia and the need for judicial compensation commissions.

We have with us today Mr. Morris Rosenberg, Ms Judith Bellis, and Mr. Ian Mackenzie. Welcome to the committee. The floor is yours.

Mr. Morris Rosenberg, Deputy Minister and Deputy Attorney General, Department of Justice: I do not have a

Le sénateur Cools: Il a dit que ces amendements seraient appuyés.

La présidente: Il y a des négociations avec le parti ministériel au sujet de ces amendements, mais ce sont les amendements du sénateur.

Le sénateur Cools: Cependant, il déclare que le gouvernement s'est engagé à appuyer ces amendements.

Le sénateur Nolin: Non, nous demanderons l'appui du parti ministériel.

Le sénateur Cools: Mais ils ne peuvent pas engager le parti ministériel à approuver les amendements que présentent les sénateurs. Ils ne peuvent que commenter la politique gouvernementale.

Le sénateur Beaudoin: Nous comprenons, ce n'est pas un problème. Nous avons déjà répondu à une question. Si ces amendements sont adoptés, il n'y aura pas de mention du conjoint survivant dans la loi, si cela pose un problème. En l'absence d'une telle mention, on continuera d'appliquer la loi telle qu'elle est. Nous en avons le droit. Voilà ce qui se produira si nous adoptons ces amendements, à mon avis.

Le sénateur Cools: Enfin, j'appuierai volontiers l'élimination des articles sur le double conjoint, mais je me réserve le droit d'exprimer mon avis sur les autres initiatives du sénateur Joyal.

Je crois savoir que le sénateur Joyal a fait beaucoup de travail dans ce domaine. Je suis curieuse. Le gouvernement proposera-t-il des amendements? Le sénateur Moore proposera-t-il également des amendements, puisque c'est généralement au parrain de la mesure législative, pour le parti ministériel, qu'il incombe de présenter des amendements? Peut-on prévoir que le sénateur Moore présentera des amendements équivalents, puisque c'est lui qui parraine ce projet de loi pour le parti ministériel, ou le sénateur Joyal remplace-t-il le sénateur Moore à ce titre?

La présidente: C'est le sénateur Moore qui parraine ce projet de loi pour le parti ministériel. Il proposera les articles du projet de loi lorsque nous ferons l'étude article par article, et le sénateur Joyal proposera les amendements du Sénat.

Le sénateur Cools: Il présentera des motions. Je comprends.

La présidente: Pour répondre à votre observation sur le caractère inhabituel de cette discussion, sur le fait qu'elle se déroule en présence des représentants du ministère, je dirais que toutes nos délibérations sont publiques. Par conséquent, les fonctionnaires du ministère peuvent prendre connaissance de tout ce que nous avons dit.

Les membres du comité ont reçu, je crois, les renseignements qu'ils avaient demandés sur la rémunération des juges en Australie et sur la nécessité d'avoir des commissions d'examen de la rémunération des juges.

Nous accueillons aujourd'hui M. Morris Rosenberg, Mme Judith Bellis et M. Ian Mackenzie. Bienvenue à notre comité. Je vous cède la parole.

M. Morris Rosenberg, sous-ministre et sous-procureur général, ministère de la Justice: Nous n'avons pas de déclaration

formal opening statement, but I would perhaps respond to some of the remarks that were made in the preceding discussion.

First, just to be clear, it has been our position on the constitutionality that the federal government does have full constitutional jurisdiction incident to its responsibilities in these matters to set a pension regime. We would take issue with the view that that is a provincial jurisdiction.

Second, Senator Beaudoin is right that one of the primary motivations was to harmonize the regime for judges with some of the other federal regimes, including that of pensions for members of the House of Commons and the Senate. However, I note that the minister is aware of a number of concerns that have arisen in relation to survivor benefits for common-law spouses. We are also aware that an option for responding to these concerns would be to remove these provisions and refer them to the next judicial compensation and benefits commission.

When the minister was here, she indicated that the policy in the bill and reflected in the current provisions was chosen to ensure consistency with other federal pension legislation. That choice, we think, was a reasonable and considered policy choice. However, a number of substantive issues have been raised, not only division of powers and constitutional issues but also other equity issues. An example of this is whether the one-year cohabitation period in federal legislation is appropriate as opposed to some of the longer periods found in some provincial legislation. There are enough issues of substance raised that I am sure the government would give serious consideration to the proposed amendments relating to common-law spouses and perhaps asking the commission to consider them more fully.

The second proposed amendment would include statutory criteria to reinforce the objectivity of the mandate of the new commission.

[Translation]

Senator Nolin: Have you examined the testimony given before the committee?

Mr. Rosenberg: My officials examined the testimony.

Senator Nolin: More specifically that of Ms. Thompson, the lawyer for the region of Ottawa, when she appeared two weeks ago. She practices family law. She said that she sometimes represents judges or judges' spouses in cases leading to the divorce of said spouses. She presented a calculation method in which the judge's future pension was considered in calculating the family assets in the case in point. My question is whether you have read that testimony and if you agree with it.

Mr. Rosenberg: I did not read that testimony but I'll ask Mr. Mackenzie to answer your question.

officielle à faire, mais j'aimerais toutefois répondre à certaines des remarques qui ont été faites au cours de la discussion.

Premièrement, j'aimerais préciser que le gouvernement fédéral a, de par la Constitution, tous les pouvoirs nécessaires en ce qui a trait à l'établissement de régimes de pension. Nous ne sommes pas d'accord avec ceux qui disent qu'il s'agit d'un domaine de compétence provinciale.

Deuxièmement, le sénateur Beaudoin a raison lorsqu'il dit que l'incitatif premier de la mesure législative était d'harmoniser les régimes de pension des juges avec certains autres régimes fédéraux, dont ceux des députés à la Chambre des communes et des sénateurs. Je signalerai toutefois que la ministre est au courant des divers problèmes qui ont été mentionnés quant aux prestations versées au conjoint de droit commun survivant. Nous savons que pour résoudre ces problèmes, on pourrait entre autres éliminer ces dispositions et laisser la prochaine commission d'examen de la rémunération s'occuper de cette question.

Lorsque la ministre a comparu devant vous, elle a dit que la politique énoncée dans le projet de loi et dans les dispositions actuelles visait à harmoniser cette loi avec les autres lois fédérales sur les régimes de pension. Nous estimons que c'est un choix raisonnable et éclairé. Toutefois, elle a soulevé un certain nombre de questions de fond, non seulement sur le partage des pouvoirs et les questions constitutionnelles, mais aussi sur l'équité. Par exemple, il faut voir si la période de cohabitation d'un an qui se trouve dans la législation fédérale est plus acceptable que les périodes plus longues que l'on trouve dans certaines lois provinciales. On a soulevé suffisamment de questions de fond pour que le gouvernement étudie sérieusement les amendements proposés au sujet des conjoints de droit commun et pour qu'il demande peut-être à la Commission d'étudier la question plus à fond.

Le deuxième amendement proposé inclurait des critères législatifs visant à renforcer l'objectivité du mandat de la nouvelle commission.

[Français]

Le sénateur Nolin: Est-ce que vous avez examiné les témoignages qui ont été entendus au comité?

M. Rosenberg: Mes fonctionnaires ont examiné les témoignages.

Le sénateur Nolin: Plus précisément celui de Mme Thompson, avocate de la région d'Ottawa, lorsqu'elle a témoigné il y a deux semaines. Elle pratique en droit matrimonial. Elle nous a déclaré avoir quelquefois représenté des juges ou des conjoints de juges dans des causes qui avaient pour conséquence le divorce de ces conjoints. Elle nous a présenté une méthode de calcul par laquelle la future pension du juge était considérée dans le calcul du patrimoine familial de l'union en cause. Ma question est de savoir si vous avez lu ce témoignage et si vous d'accord avec ce dernier.

M. Rosenberg: Je n'ai pas lu ce témoignage mais je vais demander à M. Mackenzie de répondre à votre question.

[English]

Mr. Mackenzie: She testified that the annuity gains value during the life of the judge.

Senator Nolin: Yes, she was saying that if the judge were 50 years old, an estimation of life expectancy would be made. An actuary would calculate the future value of that pension. The capital value would be also be calculated, including the family property. Do you agree with that testimony?

Mr. Mackenzie: Yes, that reflects provincial family law principles. It addresses the assets of any citizen, including pensions.

Senator Nolin: After hearing that testimony, I studied that issue as it relates to Quebec. There are two relevant examples: one from the appeal court and the other from the superior court of Quebec. Each ruling says that the federal judges' pension scheme is not a pension system. The judges' pensions cannot be annualised. A judge only has the right to receive a cheque once a month during his or her lifetime. Upon death, the surviving spouse will receive a cheque based on the calculation as per the act.

Mr. Mackenzie: A pension is different from an annuity. There is no partial pension for a judge. Those are issues a commission would want to examine. That is, it would have to be determined how the provincial law would apply to annuities.

Senator Beaudoin: My concern is the harmonization. The Parliament has the power to do that under section 100. The idea of the surviving spouse does not come from the judges; it comes from the Department of Justice or the Minister of Justice. If we approve those proposed amendments, it means that we rely on the law as it is — without any harmonization. This choice has some legal consequences. The parliamentarians and the judges would be under different pension regimes. Is there a reason for this difference?

Mr. Rosenberg: Some comparability of compensation regimes, including pensions, may be desirable for people similarly situated in public positions. That was a motivation in raising these changes. We could accept the bill as presented by the government and accept that no law is perfect.

The other choice is to take more time and refer this to the first pay and benefits commission for a more detailed set of change recommendations.

Senator Beaudoin: Yes, but if we do not go in the direction of harmonization and we accept this proposed amendment, we would need to rely on the existing provincial law. The judges would provide interpretation and it would differ from one province to another. If the public thinks that Parliament should go ahead and rely on the law as it is now, there may be a good reason to accept

[Traduction]

M. Mackenzie: D'après son témoignage, la rente gagne en valeur au cours de la vie du juge.

Le sénateur Nolin: Oui, elle a dit que si le juge était âgé de 50 ans, on faisait une estimation de son espérance de vie. Un actuari calculerait la valeur future de cette pension. La valeur des immobilisations serait également calculée, y compris les biens familiaux. Êtes-vous d'accord avec ce témoignage?

M. Mackenzie: Oui. Cela reflète les principes du droit de la famille de la province. On tient compte des actifs de tout citoyen y compris les pensions.

Le sénateur Nolin: Après avoir entendu ce témoignage, j'ai étudié cette question dans la perspective du Québec. Il existe deux exemples pertinents. L'un à la cour d'appel et l'autre à la cour supérieure du Québec. Dans chacun des arrêts en cause, il est précisé que le régime de pension des juges fédéraux ne constitue pas un régime de pensions. Les pensions des juges ne peuvent être annualisées. Un juge a seulement le droit de toucher un chèque une fois par mois au cours de sa vie. À sa mort, le conjoint survivant recevra un chèque fondé sur la formule de calcul prévue dans la loi.

M. Mackenzie: Une pension, ce n'est pas la même chose qu'une rente. Il n'y a pas de pension partielle pour un juge. Voilà le genre de questions que la commission voudra examiner. En effet, elle devra déterminer de quelle façon la loi provinciale s'applique aux rentes.

Le sénateur Beaudoin: Je m'inquiète de l'harmonisation. L'article 100 confère au Parlement le pouvoir d'harmoniser tout cela. L'idée d'englober le conjoint survivant n'émane pas des juges, mais du ministère ou du ministre de la Justice. Si nous approuvons les amendements proposés, cela signifie que nous nous fondons sur la loi sous sa forme actuelle, sans harmonisation. Ce choix comporte des conséquences juridiques. Les parlementaires et les juges relèveraient de régimes de pensions différents. Y-a-t-il une raison qui justifie cette différence?

M. Rosenberg: Une certaine comparabilité entre les régimes de rémunération, y compris les pensions, est sans doute souhaitable pour des personnes occupant des charges publiques analogues. Cela a été un incitatif pour apporter ces changements. Nous pourrions toujours accepter le projet de loi tel qu'il a été présenté par le gouvernement et accepter le fait qu'aucune mesure législative n'est parfaite.

L'autre option consiste à prendre davantage de temps et à renvoyer la question à la première commission de la rémunération et des avantages sociaux dans le but d'obtenir des recommandations de changement plus détaillées.

Le sénateur Beaudoin: Oui, mais si nous n'allons pas dans le sens de l'harmonisation et que nous acceptons l'amendement proposé, nous devrons dépendre de la loi provinciale existante. Les juges offriront une interprétation qui sera différente d'une province à l'autre. Si la population estime que le Parlement devrait aller de l'avant et se fonder sur la loi sous sa forme

those amendments. How great would the variations be from one province to another if we do not harmonize?

Mr. Mackenzie: The easy answer is that only time will tell. However, I think the current status quo will remain for now, which will mean that the married spouse throughout Canada will be entitled to the surviving annuity. To date, provincial law not impinged on that right. I do not know how abandoning the status quo will change things in the near future.

Senator Beaudoin: Will it not raise some variations? Quebec has a Civil Code; the other provinces have statutes based on the common law. There may be some differences from one province to another. I do not claim expertise in family law, but since the judges have not requested harmonization, perhaps there is no need for it.

Again, I return to my basic question. The deputy minister summarized this very clearly: namely, that legislators, parliamentarians and civil servants have a harmonized system. Judges may or may not have a harmonized system. Which is the best? It is purely political but, legally speaking, the law will be interpreted as written. The judges did not ask for anything. I am surprised at that. They did not ask for harmonization, did they?

Ms Judith Bellis, Senior Counsel, Head Judicial Affairs Unit, Department of Justice: The specifics of how the Scott recommendation would be implemented was not elaborated upon. That is why we had so much discussion about it. Mr. Scott himself admitted that he was not entirely clear on what the phrase "in legally appropriate circumstances" meant in terms of the common-law spousal entitlement.

Senator Joyal referred to the fact that a common-law spouse of a judge could claim now, even in the absence of these provisions, an entitlement under the Charter. In that case, the variation that you talk about will likely arise — at least in the interim — not on the basis that some common-law spouses in some provinces would not have an entitlement while they might in others but, rather, on the basis that the three-year entitlement period in Ontario might be the measure that would be used by the court in interpreting what constitutes a common-law spouse for the purposes of that particular application. However, in a province where the period was only one year, the court might use the provincial standard as the measure in interpreting the Charter entitlement. You would have that potential variation in terms of lack of harmonization. Others would say that it might be appropriate, because there are differences of entitlement for other citizens, province by province.

As you have said, the deputy minister has indicated that those are political choices. That would be the kind of variation that would potentially exist. It may be that that would be an important issue that a commission would consider — namely, which is the right policy option in this context? Furthermore, is it more important to have local circumstances reflected in making those

actuelle, ce pourrait être une bonne raison d'accepter ces amendements. Quelle serait l'ampleur des variations d'une province à l'autre en l'absence d'harmonisation?

M. Mackenzie: Il serait facile de vous répondre que seul le temps nous le dira. Cependant, je pense que le statu quo sera maintenu pour le moment, ce qui signifie que dans l'ensemble du Canada les conjoints auront droit à la rente de conjoint survivant. Jusqu'à maintenant, la législation provinciale n'a pas empiété sur ce droit. Je ne vois pas comment l'abandon du statu quo changerait les choses dans un proche avenir.

Le sénateur Beaudoin: Cela ne causera-t-il pas des variations? Le Québec est régi par le Code civil et les autres provinces ont une législation fondée sur la common law. Il peut survenir des différences d'une province à l'autre. Je ne prétends pas être un expert en droit de la famille, mais puisque les juges n'ont pas exigé l'harmonisation, peut-être que ce n'est pas nécessaire.

J'en reviens encore une fois à ma question fondamentale. Le sous-ministre a résumé la situation très clairement: les législateurs, les parlementaires et les fonctionnaires sont assujettis à un régime harmonisé. Quant aux juges, ils pourraient ou non relever d'un régime harmonisé. Qu'est-ce qui est préférable? C'est une question strictement politique, mais sur le plan juridique, la loi sera interprétée en fonction de son libellé. Les juges n'ont rien demandé. Cela m'étonne. Ils n'ont pas exigé l'harmonisation, n'est-ce pas?

Mme Judith Bellis, avocate-conseil, chef du Service des affaires judiciaires, ministère de la Justice: On n'a pas expliqué en détail comment on donnerait suite à la recommandation Scott. C'est pourquoi nous en avons beaucoup discuté. M. Scott lui-même a admis que l'expression «dans des circonstances légalement appropriées» n'était pas absolument claire pour lui en ce qui a trait à l'admissibilité des conjoints et conjointes de fait.

Le sénateur Joyal a fait allusion au fait qu'à l'heure actuelle, même en l'absence de telle disposition, le conjoint ou la conjointe de fait d'un juge pourrait prétendre être admissible en vertu de la Charte. Dans ce cas, la variation dont vous parlez risque d'être soulevée — du moins pendant la période intérimaire — non pas parce que certains conjoints ou conjointes de fait dans certaines provinces ne seraient pas admissibles tandis que d'autres le seraient, mais plutôt parce que la période d'admissibilité de trois ans en Ontario pourrait être utilisée par le tribunal pour interpréter ce qui constitue un conjoint ou une conjointe de fait aux fins de cette application en particulier. Cependant, dans une province où la période n'est que d'un an, le tribunal pourrait utiliser la norme provinciale comme barème pour interpréter l'admissibilité en vertu de la Charte. Il pourrait y avoir une variation du fait du manque d'harmonisation. D'autres diraient que cela pourrait être voulu, car il y a des différences d'admissibilité pour d'autres citoyens d'une province à l'autre.

Comme vous l'avez dit, le sous-ministre a indiqué qu'il s'agit là de choix politiques. Ce serait le genre de variation qui pourrait exister. Cela pourrait être une question importante sur laquelle une commission pourrait se pencher — c'est-à-dire qu'elle est la bonne option de principe dans ce contexte? Par ailleurs, est-il plus important de refléter les circonstances locales lorsqu'on fait ces

choices or do we want the harmonization with other federal pension plans?

Senator Beaudoin: I am trying to be sure of this. Some people say, "This is very difficult. Parliament is not courageous enough. Leave it to the courts. The courts are strong legislators." The courts are very strong, but I have no problem with that because they interpret the Constitution. They are the guardians of the Constitution. But Parliament also has that role. We must take our responsibility seriously here. If it is better to harmonize, I will vote for harmonization. If it does not matter, then I may accept the alternative.

Mr. Rosenberg: If could I recast the choice slightly, I do not think it is a choice between harmonization and no harmonization. Regarding the proposal for amendment and the idea of asking the commission to look at this matter, the commission has a mandate to look at this matter. A recommendation to the government will be forthcoming on a regime to deal with pension benefits and all the issues that we have talked about. The government is not bound to implement that regime word for word, but in the normal course, would be expected to at least provide a response and implement something, or give a reason for not implementing it.

The choice is between harmonization now and the likelihood of harmonization after further study. Regarding "further study," it was felt that as a result of some of the issues that were raised in this committee — and I do not want to put words into Senator Joyal's mouth — there were enough of them that should go back for further consideration. However, at the end of the day, we will still be looking for a harmonized regime. It is not, harmonized versus not harmonized. There will be a temporary period during which this study takes place where, necessarily, there will be differences of interpretation as litigation that may occur — and we do not know if it will occur — winds its way up through the provincial courts. The intention is that within the next few years there will be a harmonized regime.

Senator Beaudoin: Thank you for that answer. It helps me.

Senator Cools: I wish to thank the witnesses for their clarification. I especially thank Ms Bellis for reminding us of the exact wording of the Scott commission. Mr. Scott talked about making a recommendation on the issue of common-law spouses in legally appropriate circumstances.

I was struck by previous statements made here by Senator Joyal where he said that we cannot refer anything to the commission but the commission should be allowed to go back to the drawing board to study the issue of pensions. I find this most interesting because the recommendation came forth from the commission in the first place.

choix ou veut-on l'harmonisation avec d'autres régimes de pension du fédéral?

Le sénateur Beaudoin: Je tente de m'en assurer. Certaines personnes disent: «C'est très difficile. Le Parlement n'est pas assez courageux. Laissons les tribunaux trancher. Les tribunaux sont de forts législateurs.» Les tribunaux sont très forts, mais nous n'avons pas de problème avec cela parce qu'ils interprètent la Constitution. Ils sont les gardiens de la Constitution. Le Parlement a cependant lui aussi un rôle à jouer. Nous devons prendre nos responsabilités au sérieux. S'il est préférable d'harmoniser, je voterai pour l'harmonisation. Si cela n'est pas important, j'accepterai peut-être alors l'autre option.

M. Rosenberg: Si vous me le permettez, je voudrais souligner qu'à mon avis il ne s'agit pas d'un choix entre harmoniser et ne pas harmoniser. En ce qui concerne la proposition d'amendement et l'idée de demander à la commission de se pencher sur la question, la commission a le mandat d'examiner la question. Elle fera une recommandation au gouvernement concernant un régime en ce qui a trait aux prestations de retraite et de toutes les questions dont nous avons parlé. Le gouvernement n'est pas obligé de mettre en oeuvre le régime au pied de la lettre, mais on pourrait s'attendre normalement tout au moins à ce qu'il donne une réponse ou mette quelque chose en oeuvre ou qu'il donne une raison pour ne pas le faire.

C'est un choix entre l'harmonisation maintenant et la probabilité d'harmonisation après avoir étudié la question plus amplement. Lorsqu'on parle d'étudier la question plus amplement, on a pensé qu'à la suite de certaines questions qui ont été soulevées à votre comité — et je ne voudrais pas faire dire au sénateur Joyal ce qu'il n'a pas dit — cela justifiait qu'on se penche davantage sur la question. Cependant, en fin de compte, nous chercherons toujours à mettre en place un régime harmonisé. On ne choisit pas entre un régime harmonisé et un régime non harmonisé. Il y aura une période temporaire au cours de laquelle cette étude se fera et pendant laquelle il y aura nécessairement des différences d'interprétation à mesure que les litiges qui pourraient survenir — et nous ne savons pas s'il y en aura — seront tranchés par les tribunaux provinciaux. L'intention est d'avoir un régime harmonisé d'ici quelques années.

Le sénateur Beaudoin: Je vous remercie de votre réponse. Elle m'est utile.

Le sénateur Cools: Je tiens à remercier les témoins pour leur éclaircissements. Je remercie tout particulièrement Mme Bellis de nous avoir rappelé le libellé exact de la commission Scott. M. Scott a parlé de faire une recommandation sur la question de conjoints et des conjointes de fait dans des circonstances également appropriées.

J'ai été frappée par les déclarations qu'a faites ici le sénateur Joyal lorsqu'il a dit que l'on ne pouvait renvoyer quoi que ce soit à la commission mais qu'on devrait permettre à celle-ci de revenir à la case de départ pour étudier la question des pensions. Je trouve cela très intéressant car la recommandation venait de la commission pour commencer.

The Scott commission, which cost so many hundreds of thousands of dollars, came forth with a recommendation. Yet we still arrived at this particular spot where we are today. The commission could not come up with sufficient clarity on what legislative action could be taken. What is the evidence to support the view that putting the same question to the newly renovated commission will bring forth a better answer?

I ask that question because we have heard, again and again, that we need the new judicial compensation commission because the triennial one has not worked. We have just demonstrated that the triennial one has not worked in this respect. Why do we believe that if we were to refer the very same subject matter to the new commission that we would get a different and better result? In other words, what is the magic that will occupy the minds of the new commissioners that will result in a better and a clearer recommendation than the one that put us into the current mess where we are essentially deleting the clauses? Could you clarify my conundrum?

Ms Bellis: There is this aspect of the common-law entitlement that requires clarification — that is, the context where there are two surviving spouses. It was an important detail, but a detail that the Scott commission had not turned its mind to and I cannot speak to why it did not do that.

I can assure you that the discussions and vigorous debates that have taken place around this table — and the input of the many witnesses who have contributed to our understanding of the complexity of the issues and the concerns — will be the very kind of information and clarity that the government will be almost certainly providing in its submissions to the next commission.

We have had the benefit of this committee's refinement of the issues, of the options, of the concerns, of the way in which those matters need to be reflected on in a little more detail. I dare say that this experience will be salutary for the next commission, as well as for the Department of Justice as we prepare — as I expect my colleague Iain Mackenzie and I will be doing — the department's submission for the next triennial or the next commission.

Senator Cools: In support of those senators who have done a lot of work on this particular issue, I would say that the judges' interests were better served by the senators' study in terms of fleshing out the difficulties, than by the work of this particular commission.

As you say, the legislation came forth. We have heard repeatedly that the government ignores the triennial commissions and that is why we need the new commission. Yet the Scott commission brought forth its report and we have it before us. The government brought legislation forward. Both of them, quite frankly, failed.

I am not convinced at all that the enhanced judicial benefits compensation commission is a superior choice. A body of evidence was put forth to us indicating that the old triennial

La commission Scott, qui a coûté des centaines de milliers de dollars, a fait une recommandation. Pourtant, nous nous retrouvons néanmoins là où nous sommes aujourd'hui. La commission n'a pas été assez claire sur les mesures législatives qui pourraient être prises. Qu'est-ce qui vous laisse croire que si l'on pose la même question à la nouvelle commission elle saura trouver une meilleure réponse?

Je pose la question parce qu'on nous a dit à maintes reprises qu'on avait besoin de cette nouvelle commission d'examen de la rémunération des juges fédéraux parce que la commission triennale ne fonctionnait pas. Nous venons juste de démontrer que la commission triennale n'a pas fonctionné à cet égard. Pourquoi croyons-nous que si l'on renvoie exactement la même question à la nouvelle commission nous aurons de meilleurs résultats? En d'autres termes, quelle formule magique les nouveaux commissaires utiliseront-ils pour en arriver à une meilleure recommandation, une recommandation plus claire que celle qui a créé le gâchis dans lequel nous nous retrouvons à l'heure actuelle et qui nous oblige essentiellement à biffer les articles? Pouvez-vous tirer au clair cette énigme?

Mme Bellis: Il y a cet aspect de l'admissibilité des conjoints de fait qui doit être éclairci — c'est-à-dire, la situation où il y aurait deux conjoints survivants. C'est un détail important, mais un détail sur lequel la commission Scott ne s'est pas penchée et je ne peux pas vous dire pourquoi elle ne l'a pas fait.

Je peux vous assurer que les discussions et les débats vigoureux qui ont eu lieu autour de cette table, et la participation des nombreux témoins qui nous ont aidé à comprendre la complexité de ces questions et de ces préoccupations — seront certainement clairement prises en compte lorsque le gouvernement présentera ses arguments à la prochaine commission.

Nous avons l'avantage du fait que votre comité se soit penché sur ces questions, sur les options, les préoccupations, la façon dont il faut réfléchir à ces questions un peu plus en détail. J'ose dire que cette expérience sera salutaire pour la prochaine commission, ainsi que pour le ministère de la Justice lorsque nous préparerons — comme je m'attends à ce que mon collègue Iain Mackenzie et moi-même le fassions — les arguments du ministère qui seront présentés à la prochaine commission ou à la prochaine commission triennale.

Le sénateur Cools: Pour appuyer les sénateurs qui ont fait beaucoup de travail dans ce dossier en particulier, je dirais que les intérêts des juges sont mieux servis par l'étude des sénateurs pour ce qui est d'étoffer les difficultés, que par le travail de la commission en question.

Comme vous le dites, le projet de loi a été présenté. Nous avons entendu à plusieurs reprises que le gouvernement ne tenait pas compte des commissions triennales et que c'est pour cette raison que nous avons besoin d'une nouvelle commission. Pourtant, la commission Scott a présenté son rapport dont nous sommes maintenant saisis. Le gouvernement a présenté un projet de loi. Franchement, ces deux initiatives ont été un échec.

Je suis loin d'être convaincue que la nouvelle commission d'examen de la rémunération des juges fédéraux soit un meilleur choix. De nombreux témoignages nous ont été présentés comme

commission was fine and needed no tampering with. Witnesses talked about it in the terms: If it ain't broke, why fix it?

That is not my term but we hear it a lot. I am curious why all of a sudden we will have great confidence in the very same process. If we send it back, will we get a better result?

In point of fact, the best result that has been suggested so far is the study around this table. I would submit to all that the payment of the judges and the spouses and all of the interested persons would have been better served if Parliament had done a study like this before the bill came forward. I submit that to you because I do not have confidence that the second go-round will bring forth a better or clearer set of recommendations.

The Chairman: Senator Cools, thank you for that. I am not sure whether we are complimented or not, but this is truly another example of the Senate doing the sort of work it is supposed to do.

Senator Cools: Let us keep it in the Senate then. Perhaps we should go forward, and if I can make a motion on this committee, I will be happy to do so. If you remember, when we went back to Bill C-16, we did not get that little sentence into the report, but perhaps our report could go forward with an urging from the Senate to do a proper consideration of some of these very important judicial questions. Obviously, if this experience is showing us anything, it is showing that these issues are commanding parliamentary attention.

The Chairman: I thank you for that, Senator Cools. I will not take it as a motion at this point because we will do all this when we come to clause-by-clause consideration tomorrow morning.

Are there any further questions of our witnesses?

Senator Cools: I have more questions. There is so much talk of these commissions and judicial councils and Canadian conferences. So much material is written. Many of our members do not know that much of this information is the hardest information in the world to put one's hands on.

For example, Professor Peter Hogg, in a legal opinion submitted to the joint benefits committee of the Canadian Judicial Council and the Canadian Judges Conference, stated:

... the inaction by Parliament is insufficient participation in the process to enable one to say that the salaries have been fixed by the Parliament. It seems more natural to say that the salaries have been fixed by the tribunal, and left undisturbed by the Parliament.

Perhaps witnesses here could help me. I have been trying to get a copy of this legal opinion. My secretary called the conference and the judicial council. She was told that these are private opinions and are unavailable. Do you have a copy of this opinion or could you tell us how we could possibly, as members of Parliament, short of being a little drastic, obtain copies of these opinions?

quoi l'ancienne commission triennale fonctionnait très bien et n'avait pas besoin d'être changée. Les témoins étaient d'avis que puisque tout allait bien il n'était pas nécessaire de changer quoi que ce soit.

Ce n'est pas ce que je dis, mais c'est ce que nous entendons souvent. Je suis curieuse de savoir pourquoi tout à coup nous avons tellement confiance dans un processus tout à fait identique. Aurons-nous de meilleurs résultats?

En fait, le meilleur résultat qui ait été suggéré jusqu'à présent est l'étude faite autour de cette table. Je dirais que les intérêts des juges, des conjoints et conjointes et de toutes ces personnes intéressées auraient été mieux servis si le Parlement avait effectué une étude comme celle-ci lorsque le projet de loi a été présenté. C'est ce que je vous dis car je ne suis pas convaincue que le deuxième essai permettra d'obtenir une série de recommandations meilleures ou plus claires.

Le président: Sénateur Cools, merci. Je ne suis pas sûr s'il s'agit d'un compliment ou non, mais en vérité voilà un autre exemple du Sénat qui fait le genre de travail qu'il est censé faire.

Le sénateur Cools: Alors, que le Sénat s'en charge. Peut-être devrions-nous aller de l'avant et je serais heureuse de proposer une motion au comité si je le puis. Si vous vous rappelez bien lorsque nous sommes retournés au projet de loi C-16, nous n'avons pas réussi à insérer cette petite phrase dans le rapport mais peut-être notre rapport pourrait-il être présenté avec une mention émanant du Sénat en vue d'une étude plus approfondie de ces questions juridiques très importantes. De toute évidence, si notre expérience nous apprend quelque chose, c'est que ces questions attirent l'attention du Parlement.

La présidente: Merci pour ces bonnes paroles, sénateur Cools. Point n'est besoin de motion encore parce que nous ferons tout cela en abordant l'étude article par article demain matin.

Y a-t-il d'autres questions pour nos témoins?

Le sénateur Cools: J'ai d'autres questions à poser. On parle tellement de ces commissions et de ces conseils juridiques et de conférences canadiennes. Il y a tant de documentation. Nombre des membres du comité ne savent pas combien il est difficile de mettre la main sur ce genre d'information.

Par exemple, le professeur Peter Hogg, dans un avis juridique donné au comité mixte sur les avantages sociaux du Conseil canadien de la magistrature et de la Conférence canadienne de juges déclare:

[...] l'inaction du Parlement ne suffit pas pour prétendre que les salaires ont été fixés par le Parlement. Il semble plus juste de dire que les salaires ont été fixés par le tribunal et que le Parlement n'y a rien changé.

Peut-être les témoins pourraient-ils m'aider. J'essaye de mettre la main sur cet avis juridique. Ma secrétaire a téléphoné à la conférence et au conseil. On lui a dit que ces avis sont privés donc non disponibles. Avez-vous un exemplaire de cet avis que pourriez-vous nous dire comment, en notre qualité de membres du Parlement, mettre la main sur un exemplaire de ces avis sans avoir recours à des moyens draconiens?

The Chairman: Senator Cools, our researcher has just volunteered to try to find us a copy of that.

Senator Cools: I expect she will be told the same thing — that it is a private opinion between lawyers and is bound by solicitor-client privilege.

The issue of judicial compensation commissions has been a live one for many years. We have not gone into it here, but many of the discussions on the commissions have also been accompanied by discussion on a negative resolution. Many individuals believe that not only should we have commissions, but that the recommendations of the commissions should be binding on Parliament. These are live discussion in this country.

Senator Beaudoin: We know that.

Senator Cools: Well, fine. Mr. David Scott is an eminent and bright man. He makes some reference to the concept of the negative resolution. I had hoped that we would have called Professor Peter Hogg before this committee because his is another preeminent mind on these issues.

How can Parliament do its job properly if we cannot get these opinions and these papers? We should be able to take these documents into our consideration. I was told that a request to release the document would have to go forward to the chief justice and to the executive of the Canadian Judicial Council. My request went forward and was declined. Yet that document is partially quoted in Martin Friedland's book, *A Place Apart: Judicial Independence and Accountability in Canada*.

What preconditions or criteria are being set in these exchanges so members of Parliament can see these documents? So much of the dialogue seems to go on in secret.

Mr. Rosenberg: First, we do not have a copy of Professor Hogg's opinion. To the extent that that opinion is excerpted in a submission which may have been made by the Canadian Judicial Council to the triennial commission, that part of it would be public, as far as I understand. It is legitimate for interest groups, when appearing before parliamentary committees or inquiries, to seek counsel. As far as I know, unless there is a waiver, the rule of solicitor-client privilege would apply.

It is the public submission of those groups to which you and everyone should have access. You raise a more fundamental question and I am not in a position to address it. You are saying that not only should you have access to the public submissions but also to the legal advice provided to those groups.

The Chairman: Senator Cools, if this is a matter of client and lawyer confidentiality, there is no way in which anyone can get a copy for you. Our researcher has volunteered to try to find it.

Senator Cools: I would support that. I would ask the researcher to go forward on behalf of this committee to obtain a copy of that legal opinion.

La présidente: Sénateur Cools, notre chercheuse vient de se porter volontaire pour en trouver un exemplaire.

Le sénateur Cools: Je m'attends à ce qu'on lui fasse la même réponse qu'à moi: qu'il s'agit d'un avis privé entre avocats et que le privilège avocat-client s'applique.

La question de commissions sur la rémunération des juges existe depuis bon nombre d'années. Nous ne l'avons pas abordée ici, mais beaucoup des débats au sein des commissions ont aussi été accompagnés de discussions entourant une résolution négative. Beaucoup croient que non seulement devrait-il y avoir des commissions, mais que les recommandations des dites commissions devraient lier le Parlement. Tout cela fait l'objet de vifs débats dans notre pays.

Le sénateur Beaudoin: Nous le savons.

Le sénateur Cools: Bon, tant mieux. M. David Scott est un personnage éminent et intelligent. Il parle à quelques reprises du concept de la résolution négative. J'avais espéré que l'on convoque le professeur Peter Hogg comme témoin parce que lui aussi est une sommité lorsqu'il s'agit de ces questions.

Comment le Parlement peut-il bien faire son travail si nous ne pouvons mettre la main sur ces avis et ces documents? Nous devrions pouvoir étudier ces documents dans le cadre de nos travaux. On m'a dit que pour obtenir le document il faudrait présenter une demande auprès du juge en chef et de l'exécutif du Conseil canadien de la magistrature. Ma demande leur est parvenue et j'ai essuyé un refus. Cependant, ce document est cité, en partie, dans le livre de Martin Friedland *A Place Apart: Judicial Independence and Accountability in Canada*.

Quelles conditions préalables ou critères valent dans ces échanges pour que les sénateurs ou députés puissent voir ces documents? Une bonne partie du dialogue semble se dérouler en secret.

M. Rosenberg: Tout d'abord, nous n'avons pas d'exemplaire de l'avis du professeur Hogg. Quant à l'extrait de l'avis cité dans un document remis par le Conseil canadien de la magistrature à la Commission triennale, cette partie-là de l'avis serait public, à mon avis. Il est tout à fait légitime pour les divers groupes d'intérêt de se prévaloir des services d'avocats lorsqu'ils comparaissent devant un comité parlementaire ou une commission d'enquête. Que je sache, la règle de privilège avocat-client s'applique à moins qu'une dispense n'ait été accordée.

Vous-même et le grand public devriez avoir accès aux documents publics de ces groupes. Vous posez une question plus fondamentale et je ne puis vous répondre. Vous dites que non seulement vous devriez avoir accès aux documents publics mais aussi aux avis juridiques fournis à ces groupes.

La présidente: Sénateur Cools, s'il s'agit du secret entre l'avocat et son client, il n'y a personne qui puisse vous obtenir un exemplaire de ce document. Notre chercheuse s'est portée volontaire pour essayer de mettre la main dessus.

Le sénateur Cools: Je suis d'accord avec cela. J'aimerais que notre chercheuse aille se procurer un exemplaire de cet avis juridique au nom de notre comité.

Senator Bryden: I do not think the committee is requesting it. She can make the request on your behalf.

Senator Cools: She usually puts requests on behalf of the committee and not on the behalf of individual senators.

The Chairman: I have just directed her to attempt to find this. If it is available, then you will have a copy of it. If it is a matter of solicitor-client privilege, then you will not have a copy of it.

Senator Cools: I do have many other questions, including some with regard to the rule of 80, but I understand we must adjourn at 4:30. I have many other pressing questions that I will just have to raise when the opportunity arises.

I want to know more about the legal origins of the rule of 80 proposed in Bill C-37. It is different from the rule of 80 proposed in Martin Friedland's document prepared for the Canadian Judicial Council. It seems there are many different rules of 80.

The Chairman: There being no further questions, I thank the witnesses.

This committee stands adjourned until 10:45 tomorrow morning when we will proceed with clause-by-clause study.

The committee adjourned.

Le sénateur Bryden: Je ne crois pas que le comité en fasse la demande. Elle peut faire cette demande en votre nom.

Le sénateur Cools: Habituellement, elle fait ses demandes au nom du comité et non pas au nom d'un sénateur quelconque.

La présidente: Je viens de lui donner instruction de le faire. Si le document est disponible, vous en aurez un exemplaire. S'il s'agit d'une question du secret liant l'avocat et le client, vous n'aurez rien.

Le sénateur Cools: J'ai beaucoup d'autres questions, y compris certaines à propos de la règle de 80, mais je crois que nous devons lever la séance à 16 h 30. J'ai beaucoup d'autre questions très pressantes que je devrai tout simplement soulever lorsque j'en aurai l'occasion.

Je veux en savoir plus à propos de l'origine de la règle de 80 proposée dans le projet de loi C-37. Elle est différente de la règle de 80 proposée dans le document de Martin Friedland préparé pour le Conseil canadien de la magistrature. Il semble y avoir beaucoup de versions différentes de la règle de 80.

La présidente: Puisqu'il n'y a plus d'autres questions à poser, je remercie nos témoins.

La séance est levée jusqu'à 10 h 45 demain matin quand nous passerons à l'étude article par article du projet de loi.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

On Bill C-37

From the Department of Justice:

Mr. Morris Rosenberg, Deputy Minister and Deputy Attorney General;

Ms Judith Bellis, Senior Counsel, head Judicial Affairs Unit;

Mr. Ian Mackenzie, Counsel, Judicial Affairs Unit.

Pour le projet de loi C-37

Du ministère de la Justice:

M. Morris Rosenberg, sous-ministre et sous-procure général;

Mme Judith Bellis, avocate conseil, Chef de service d'Affaires judiciaires;

M. Ian Mackenzie, conseiller juridique, Services des Affaires judiciaires.

CAI
YC 27
-132



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorale LORNA MILNE

Thursday, October 22, 1998

Le jeudi 22 octobre 1998

Issue No. 37

Fascicule n° 37

Sixth and last meeting on:
Bill C-37, An Act to amend the Judges Act
and to make consequential amendments
to other Acts

Sixième et dernière réunion concernant:
L'étude du projet de loi C-37, Loi modifiant la Loi
sur les juges et d'autres lois
en conséquence

INCLUDING:
THE FOURTEENTH REPORT OF THE
COMMITTEE (Bill C-37)

Y COMPRIS:
LE QUATORZIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(projet de loi C-37)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chairman*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Acting Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Balfour
Beaudoin
Buchanan, P.C.
Eyton
Fraser
Grafstein
* Graham, P.C. (or Carstairs)

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Grafstein was added (*October 22, 1998*).

The name of the Honourable Senator Johnstone was substituted for that of the Honourable Senator Bryden (*October 22, 1998 — 11:25 a.m.*)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président suppléant: L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Balfour	Johnstone	Johnstone
Beaudoin	Joyal, P.C.	Joyal, c.p.
Buchanan, P.C.	* Lynch-Staunton	* Lynch-Staunton
Eyton	(or Kinsella (acting))	(ou Kinsella (suppléant))
Fraser	Moore	Moore
Grafstein	Pépin	Pépin
* Graham, P.C. (or Carstairs)	* Graham, c.p. (ou Carstairs)	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications à la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Grafstein est ajouté (*le 22 octobre 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Johnstone est substitué à celui de l'honorable sénateur Bryden (*le 22 octobre 1998 — 11 h 25*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, October 22, 1998

(42)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 257, East Block, at 11:05 a.m., the Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Balfour, Beaudoin, Buchanan, P.C., Fraser, Grafstein, Johnstone, Joyal, P.C., Milne, Moore, Nolin and Pépin (11).

Other senator present: The Honourable Senator Cools (1).

In attendance: Nancy Holmes, Research Officer, Research Branch, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, September 22, 1998, the committee continued its consideration of Bill C-37, An Act to amend the Judges Act and to make consequential amendments to other Acts. (*See Issue No. 31, Wednesday, September 23, 1998, for full text of Order of Reference.*)

It was moved by the Honourable Senator Moore — That the committee complete clause-by-clause consideration of Bill C-37.

The Honourable Senator Cools raised a question of privilege.

After debate, it was agreed — That the question of privilege not be considered further by the committee.

It was agreed — That clause-by-clause consideration of Bill C-37 proceed.

It was agreed — That clause 1 not carry.

It was agreed — That clause 2 carry.

It was agreed — That clause 3 carry.

It was agreed — That clause 4 carry.

It was agreed — That clause 5 carry.

It was moved by the Honourable Senator Joyal — That Bill C-37 be amended in clause 6, on page 3, by adding the following after line 7:

“(1.1) In conducting its inquiry, the Commission shall consider

(a) the prevailing economic conditions in Canada, including the cost of living, and the overall economic and current financial position of the federal government;

(b) the role of financial security of the judiciary in ensuring judicial independence;

(c) the need to attract outstanding candidates to the judiciary; and

(d) any other objective measure that the Commission considers relevant.”

It was moved by the Honourable Senator Nolin — That Bill C-37 be amended, in the French version, by deleting, in clause 6, page 3, line 4, the word “fédéraux”.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 22 octobre 1998

(42)

[*Traduction*]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd’hui, à 11 h 05, dans la salle 257 de l’édifice de l’Est, sous la présidence de l’honorable Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Balfour, Beaudoin, Buchanan, c.p., Fraser, Grafstein, Johnstone, Joyal, c.p., Milne, Moore, Nolin et Pépin (11).

Autre sénateur présent: L’honorable sénateur Cools (1).

Également présente: Nancy Holmes, attachée de recherche, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l’ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 22 septembre 1998, le comité poursuit l’étude du projet de loi C-37, Loi modifiant la Loi sur les juges et d’autres lois en conséquence. (*Voir le texte complet de l’ordre de renvoi dans le fascicule n° 31 du mercredi 23 septembre 1998.*)

Il est proposé par l’honorable sénateur Moore — Que le comité étudie article par article le projet de loi C-37.

L’honorable sénateur Cools soulève une question de privilège.

Après discussion, il est convenu — Que le comité ne donne pas suite à la question de privilège.

Il est convenu — Que l’on étudie le projet de loi C-37 article par article.

Il est convenu — Que l’article 1 ne soit pas adopté.

Il est convenu — Que l’article 2 soit adopté.

Il est convenu — Que l’article 3 soit adopté.

Il est convenu — Que l’article 4 soit adopté.

Il est convenu — Que l’article 5 soit adopté.

Il est proposé par l’honorable sénateur Joyal — Que le projet de loi C-37, à l’article 6, soit modifié par adjonction, à la page 3, après la ligne 9, du paragraphe suivant:

“(1.1) La Commission fait son examen en tenant compte des facteurs suivants:

a) l’état de l’économie au Canada, y compris le coût de la vie ainsi que la situation économique et financière du gouvernement;

b) le rôle de la sécurité financière des juges dans la préservation de l’indépendance judiciaire;

c) le besoin de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature;

d) tout autre facteur qu’elle considère pertinent.”

Il est proposé par l’honorable sénateur Nolin — Que le projet de loi C-37, à l’article 6, soit modifié dans la version française, par la suppression, à la page 3, ligne 4, du mot «fédéraux».

The question being put on the motion by Senator Nolin, it was agreed.

After debate on the motion by Senator Joyal, it was moved by the Honourable Senator Joyal — That the motion be amended, in the English version, new subclause 1.1, paragraph *d*, to read:

“any other objective criteria that the Commission considers relevant.”

After debate, the question being put on the motion, it was agreed.

It was moved by the Honourable Senator Joyal — That the motion be further amended, in the French version, new subclause 1.1, paragraph *d*, to read:

“tout autre facteur objectif qu’elle considère pertinent.”

After debate, the question being put on the motion, it was agreed.

It was moved by the Honourable Senator Joyal — That Bill C-37 be further amended in clause 6, on page 4, by replacing line 14 with the following:

“a report of the Commission within six months after receiving it.”.

The question being put on the motion, it was agreed.

It was agreed — That clause 6, as amended, carry.

It was agreed — That clause 7 carry.

It was agreed — That clause 8 carry.

It was agreed — That clause 9 not carry.

It was agreed — That clause 10 not carry.

It was agreed — That clause 11 not carry.

After debate, it was agreed — That clauses 12 to 20 carry.

It was moved by the Honourable Senator Joyal — That Bill C-37 be amended in clause 21, on page 13, by replacing lines 1 to 3 with the following:

“21. Sections 2, 3 7 and 14 to 20 come into force on a day or”.

After debate, the question being put on the motion, it was agreed.

It was agreed — That clause 21, as amended, carry.

It was agreed — That the Title carry.

It was agreed — That the Bill, as amended, carry.

It was agreed — That the clauses be renumbered appropriately.

La question, mise aux voix par le sénateur Nolin, est adoptée.

Après discussion de la motion du sénateur Joyal, il est proposé par l'honorable sénateur Joyal — Que la motion soit modifiée dans sa version anglaise et que l'alinéa *d*) du nouveau paragraphe 1.1 soit le suivant:

«any other objective criteria that the Commission considers relevant.»

Après discussion, la question mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Joyal — Que la motion soit modifiée, dans sa version française, et que l'alinéa *d*) du nouveau paragraphe 1.1 soit le suivant:

«tout autre facteur objectif qu’elle considère pertinent.»

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Joyal — Que le projet de loi C-37, à l'article 6, soit modifié, à la page 4, par substitution à la ligne 13 de ce qui suit:

«(7) Le ministre donne suite au rapport de la Commission au».

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu — Que l'article 6 ainsi modifié soit adopté.

Il est convenu — Que l'article 7 soit adopté.

Il est convenu — Que l'article 8 soit adopté.

Il est convenu — Que l'article 9 ne soit pas adopté.

Il est convenu — Que l'article 10 ne soit pas adopté.

Il est convenu — Que l'article 11 ne soit pas adopté.

Après discussion, il est convenu — Que les articles 12 à 20 soient adoptés.

Il est proposé par l'honorable sénateur Joyal — Que le projet de loi C-37, à l'article 21, soit modifié par substitution aux lignes 3 à 5, à la page 13, de ce qui suit:

«21. Les articles 2, 3, 7 et 14 à 20 entrent en vigueur à la date».

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu — Que l'article 21 ainsi modifié soit adopté.

Il est convenu — Que le titre soit adopté.

Il est convenu — Que le projet de loi ainsi modifié soit adopté

Il est convenu — Que les articles soient renumérotés en conséquence.

It was agreed — That Bill C-37 be reported to the Senate, as amended.

At 12:20 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Il est convenu — Qu'il soit fait rapport au Sénat du projet de loi C-37 ainsi modifié.

À 12 h 20, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

THURSDAY, October 22, 1998

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

FOURTEENTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-37, An Act to amend the Judges Act and to make consequential amendments to other Acts, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, September 22, 1998, examined the said Bill and now reports the same with the following amendments:

1. Page 1, Clause 1: Delete Clause 1 and renumber subsequent clauses accordingly.

2. In the French version, Page 3, Clause 6: Replace line 4 with the following:

“de la rémunération des juges chargée”.

3. Page 3, Clause 6: Add after line 7, on page 3, the following:

“(1.1) In conducting its inquiry, the Commission shall consider

(a) the prevailing economic conditions in Canada, including the cost of living, and the overall economic and current financial position of the federal government;

(b) the role of financial security of the judiciary in ensuring judicial independence;

(c) the need to attract outstanding candidates to the judiciary; and

(d) any other objective criteria that the Commission considers relevant.”.

4. Page 4, Clause 6: Replace line 14 with the following:

“a report of the Commission within six months after receiving it.”.

5. Page 6, Clause 9: Delete Clause 9 and renumber subsequent clauses accordingly.

6. Pages 6, 7 and 8; Clause 10: Delete Clause 10 and renumber subsequent clauses accordingly.

7. Page 8, Clause 11: Delete Clause 11 and renumber subsequent clauses accordingly.

8. Page 13, Clause 21: Replace lines 1 to 3 with the following:

“21. Sections 2, 3, 7 and 14 to 20 come into force on a day or”.

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le JEUDI 22 octobre 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

QUATORZIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été déféré le projet de loi C-37, Loi modifiant la Loi sur les juges et d'autres lois en conséquence, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 22 septembre 1998, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport avec les modifications suivantes:

1. Page 1, article 1: supprimer l'article 1 et faire les changements de désignation numérique qui en découlent.

2. Dans la version française, Page 3, article 6: substituer la ligne 4 par ce qui suit:

«de la rémunération des juges chargée».

3. Page 3, article 6: ajouter après la ligne 9, page 3, ce qui suit:

«(1.1) La Commission fait son examen en tenant compte des facteurs suivants:

a) l'état de l'économie au Canada, y compris le coût de la vie ainsi que la situation économique et financière globale du gouvernement;

b) le rôle de la sécurité financière des juges dans la préservation de l'indépendance judiciaire;

c) le besoin de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature;

d) tout autre facteur objectif qu'elle considère pertinent.».

4. Page 4, article 6: substituer la ligne 13, par ce qui suit:

«(7) Le ministre donne suite au rapport de la Commission au.».

5. Page 6, article 9: supprimer l'article 9 et faire les changements de désignation numérique qui en découlent.

6. Pages 6 et 7, article 10: supprimer l'article 10 et faire les changements de désignation numérique qui en découlent.

7. Page 8, article 11: supprimer l'article 11 et faire les changements de désignation numérique qui en découlent.

8. Page 13, article 21: substituer les lignes 3 à 5 par ce qui suit:

“21. Les articles 2, 3, 7 et 14 à 20 entrent en vigueur à la date”.

Respectueusement soumis,

La présidente,

LORNA MILNE

Chair

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, October 22, 1998

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-37, to amend the Judges Act and to make consequential amendments to other Acts, met this day at 11:05 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (Chairman) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: This meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs is now in session. We will proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-37, to amend the Judges Act and to make consequential amendments to other acts.

Senator Moore: Honourable senators, I move that the committee complete clause-by-clause consideration of Bill C-37.

Senator Cools: Before we move to clause-by-clause consideration, I wish to raise a question of privilege.

Senator Grafstein: To be fair, Senator Cools did declare her intention in advance of the motion. I would hope that Senator Moore could withhold his motion so that Senator Cools has an opportunity to make her statement.

The Chairman: That is quite right.

Senator Cools, the floor is yours.

Senator Cools: Thank you for your consideration. In any event, it has always been my understanding that questions of privilege take precedence.

We had an interesting situation yesterday where, as a committee, we engaged in some unusual methodology. In hearing from Department of Justice officials, certain senators indicated their intention to bring forward motions. The content and intent of the motions were worthy. However, I questioned the procedural technique that was being used. I have never really encountered a situation where there is a public discussion between department officials and members about their intentions to bring certain motions.

I will agree with the motions when they are actually brought forth.

Yesterday, we had a discussion, without the motion, to discuss the subject matter being before us. Those questions were raised briefly and not as sufficiently as I would have liked because I did not want to resort to the technique of formally making a point of order or any more strenuous procedural technique. I thought the appeal to common sense and to our customs would have prevailed.

My concern about the techniques used yesterday has been heightened. Information has come into my possession that many of the interested judges — those who would be affected by these provisions — have known for quite some time that these clauses — what I have learned to call the “spousal clauses” — will be deleted.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 22 octobre 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-37, Loi modifiant la Loi sur les juges et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 11 h 05 pour en étudier la teneur.

Le sénateur Lorna Milne (présidente) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Je déclare ouverte cette séance du comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Nous procéderons à l'étude article par article du projet de loi C-37, Loi modifiant la Loi sur les juges et d'autres lois en conséquence.

Le sénateur Moore: Honorables sénateurs, je propose que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi C-37.

Le sénateur Cools: Avant de passer à l'étude article par article, j'aimerais soulever une question de privilège.

Le sénateur Grafstein: En toute justice, le sénateur Cools avait fait part de son intention avant le dépôt de la motion. J'espère que le sénateur Moore peut différer sa motion de manière à ce que le sénateur Cools puisse faire sa déclaration.

La présidente: C'est tout à fait juste.

Sénateur Cools, vous avez la parole.

Le sénateur Cools: Merci. De toute façon, j'ai toujours cru que les questions de privilège avaient préséance.

Il s'est passé quelque chose d'intéressant hier alors qu'à ce comité, nous avons fait quelque chose d'inhabituel. Lors de l'audition de hauts fonctionnaires du ministère de la Justice, certains sénateurs ont manifesté leur intention de déposer des motions dont le contenu et l'intention étaient louables. Cependant, je mets en doute la façon de procéder. Il ne m'est jamais vraiment arrivé d'assister à un débat public entre des hauts fonctionnaires du ministère et des membres d'un comité au sujet de leur intention de déposer certaines motions.

J'appuierai les motions lorsqu'elles seront bel et bien déposées.

Hier, nous avons parlé, sans la motion, de discuter du sujet du projet de loi qui nous a été confié. Ces questions ont été soulevées brièvement et pas autant que je l'aurais voulu parce que je ne n'ai pas voulu en venir à formuler officiellement une objection ou à recourir à une procédure beaucoup plus ardue. J'ai cru que l'appel à notre sens commun et à nos coutumes aurait prévalu.

Mon inquiétude au sujet des méthodes employées hier s'est accrue. Selon les renseignements dont je dispose, bon nombre des juges intéressés — ceux qui seraient visés par ces dispositions — savaient depuis un certain temps que ces articles — ce que j'appelle maintenant les «dispositions relatives au conjoint» — seront supprimées.

As far as I am concerned, when one has had a political victory, one never does complain. I am pleased that reason, common sense, and judiciousness have prevailed and that certain individuals have recognized that these clauses were indeed very questionable and suspicious, not to mention embarrassing, and that they were sadly in need of amendment. I am also pleased that, after several weeks of effort, the minister has finally conceded that something was very wrong and that she herself was prepared to accept changes, mainly the deletion of those clauses from Bill C-37.

However, having said that, I believe that some "impropriety", and perhaps that is not the appropriate word, but a less-than-parliamentary occurrence has taken place. That, I believe, should be brought to the attention of members of this committee. To me, it is most distressing and vexing that certain interested judges and other interested parties will have information about the deletion or amendment of these clauses far in advance of the members of the Senate themselves knowing, or far in advance of any formal, procedural, or parliamentary activity to implement those wishes.

As I said before, this is not the first time that I have worked on committees and encountered this situation. For example, last year before our committee reached its clause-by-clause consideration of Bill C-41, certain persons at the Department of Justice, or whoever, had already put certain information into the public domain.

Let me be clear so no one would, for a moment, suggest that I am opposed to freedom of the press: I am a great believer in freedom of the press. My concern is that this information has been made available to interested judges and that there are currently separation agreements, and whatever other agreements being entered into, based on information which certain people have received. I find that very questionable.

It seems to me that, if we are doing proper and judicious work, which we have been doing, the formal process of Parliament should be allowed to function without the unnecessary, inconvenient or inappropriate release of information to interested individuals. This question is usually raised quite publicly when the Minister of Finance is preparing a budget.

I raise this as a question of privilege. I believe that there has been an impropriety, that there has been a breach, and that it is indeed unfortunate that information is out and available before senators have been informed, or before any senator has moved a motion in this committee to basically delete those clauses.

An additional consideration is that, frequently in committee and in the chamber, I raise the issue of constant, ongoing, persistent, and insistent contact between certain persons, whomever they may be, at the Department of Justice and certain judges of this land. I find it extremely disturbing and unhelpful that this information is in the hands of certain parties prior to it being in my hands.

To that extent, I consider this to be a very serious breach of my privileges here. As I said before, I support the minister's agreement to these amendments and I would have appreciated it

À ce que je sache, quand quelqu'un remporte une victoire politique, il ne se plaint jamais. Je suis heureuse que la raison, le sens commun et la sagesse aient prévalu et que certaines personnes aient reconnu que ces dispositions étaient très discutables et très contestables, pour ne pas dire embarrassantes, et qu'elles avaient grandement besoin d'être modifiées. Je me réjouis aussi de voir que, après plusieurs semaines d'efforts, la ministre a finalement admis que quelque chose n'allait pas et qu'elle était prête à accepter des changements, plus particulièrement le retrait de ces articles du projet de loi C-37.

Cependant, cela dit, je crois qu'une «irrégularité», et ce n'est peut-être pas le mot qui convient, un événement moins que parlementaire s'est produit et devrait, selon moi, être signalé aux membres de ce comité. Quant à moi, je trouve très frustrant que certains juges et autres parties intéressées seront mis au courant du retrait de ces dispositions ou d'amendements qui pourraient y être apportés, et ce bien avant que le Sénat ou toute activité officielle, procédurale ou parlementaire s'en charge.

Comme je l'ai déjà dit, ce n'est pas la première fois qu'une telle situation se présente à un comité auquel je siège. Par exemple, l'année dernière, avant que notre comité entreprenne l'étude article par article du projet de loi C-41, certaines personnes du ministère de la Justice ou qui vous voulez avaient déjà divulgué certains renseignements.

Je veux bien me faire comprendre afin que personne ne laisse entendre le moindrement que je m'oppose à la liberté de presse en laquelle je crois fermement. Ce qui me laisse perplexe, c'est que cette information a été mise à la disposition des juges intéressés et qu'il y a à l'heure actuelle des ententes en matière de séparation et quelque autre entente conclue, qui sont basées sur l'information que certaines personnes ont obtenue. Je trouve cela très suspect.

Il me semble que, si nous accomplissons judicieusement notre travail, ce que nous avons fait, le processus parlementaire officiel ne devrait pas être entravé par la diffusion inutile, inopportune ou inappropriée d'information à des personnes intéressées. Cette question est habituellement soulevée assez publiquement lorsque le ministre des Finances prépare un budget.

Je soulève ce point en tant que question de privilège. Je crois qu'une irrégularité a été commise, qu'il y a eu un manquement et qu'il est en fait malheureux que de l'information soit diffusée avant que les sénateurs soient mis au courant ou avant qu'un sénateur propose une motion à ce comité portant pour ainsi dire retrait de ces dispositions.

En outre, il m'est arrivé fréquemment, en comité et à la Chambre, de soulever la question des contacts constants permanents, persistants et insistants entre certaines personnes, peu importe de qui il peut s'agir, du ministère de la Justice et certaines juges de ce pays. Je trouve tout à fait inquiétant et peu utile que cette information soit divulguée à certaines parties avant de m'être transmise.

Je considère qu'il s'agit d'une grave atteinte à mon privilège. Je le répète, je suis d'accord avec la ministre qui appuie ce amendement et j'aurais apprécié que les sénateurs aient l'honneur

had senators had the honour and the privilege of hearing this first, before the information was released into certain secretive circles.

Other persons may wish to speak to this point of privilege.

The Chairman: Before I open up the floor to discussion, Senator Cools, I should point out that this committee does not have the power to rule on a matter of privilege. If the committee so wishes, it must be reported to the Senate for decision.

I should also point out to you that, historically, the manner of proceeding in this committee has been to allow all members of the committee to know what was coming down the pike.

I think Senator Beaudoin will bear me out on this. I know that a similar situation happened when he was chair of this committee and I was sitting in as a member. This has been the custom of this committee, and I think we should proceed on those same grounds.

Senator Cools: That is not my question. My question is not on what you did yesterday. I accepted what you did yesterday. The question of privilege, the breach that I perceive, is the fact that other persons in this land, namely certain judges, are in possession of what we were to do as senators prior to any senator making statements about this in this committee and prior to senators having an opportunity to move motions to that effect. That is my concern, and I think it would behoove this committee to try to discover who has been making this information available to the judges of this land.

I am pleased that there has been progress made regarding these clauses but, frankly, I think we should have a chance to vote on it, or at least let the system move ahead.

The Chairman: We are about to have a chance to vote on it.

Senator Joyal: Following the statement made by Senator Cools, and since yesterday I was the member of the committee who notified my colleagues of my intention to move some amendments, I would like to bring a point of clarification. I would like to make a formal statement that I never, directly or indirectly, consulted any member of the bench, at any level, to get their opinion or reaction on my intention to move forward with any amendments and I never asked anyone in my office to do so.

I would like that point to be very clear on the record. If Senator Cools' statements happen to be true, it is certainly not because I was in any way part of an initiative that would have made my intentions known by any judge in this land.

The Chairman: I would further add — if I may, Senator Cools — that I want it made absolutely clear that any amendments that may be proposed today are not being proposed by the Minister of Justice. They are the Liberal senators' amendments.

Senator Cools: I accept that and I approve. I would like to be clear here. It was never my intention to question Senator's integrity in any form or fashion. I have known him for a long time. He is a man of outstanding character.

et le privilège d'être mis au courant avant que l'information soit diffusée dans certains cercles secrets.

Quelqu'un d'autre a peut-être quelque chose à dire au sujet de cette question de privilège.

La présidente: Avant de céder la parole à d'autres sénateurs, sénatrice Cools, je dois vous dire que ce comité n'est pas autorisé à se prononcer sur des questions de privilège. S'il veut le faire, il doit faire rapport au Sénat afin qu'il prenne une décision.

Je dois aussi vous dire que ce comité a toujours eu comme principe de permettre à tous ses membres de savoir ce qui va se passer.

Je crois que le sénateur Beaudoin confirmera ce qui suit. Je sais qu'une situation similaire s'est présentée lorsqu'il présidait ce comité et que j'y siégeais comme membre. Telle a été la pratique à ce comité et je crois que nous devrions poursuivre dans la même veine.

Le sénateur Cools: Ce n'est pas ce qui me préoccupe. Je m'interroge au sujet de ce que nous avons fait hier. J'ai accepté ce que vous avez fait hier. La question de privilège, l'infraction que je perçois, a à voir avec le fait que d'autres personnes dans ce pays, à savoir certains juges, ont été mises au courant de ce que nous nous apprêtons à faire en tant que sénateurs avant qu'un sénateur fasse une déclaration à ce sujet à ce comité et avant que les sénateurs aient l'occasion de proposer des motions à cet effet. C'est à ce sujet que je m'interroge et je crois qu'il incombe à ce comité d'essayer de déterminer qui a diffusé cette information aux juges de ce pays.

Je suis heureuse que des progrès aient été faits en ce qui concerne ces articles mais, en toute franchise, je crois que nous devrions avoir la chance de voter sur la question ou du moins de laisser le système suivre son cours.

La présidente: Nous sommes sur le point de voter sur ces motions.

Le sénateur Joyal: Pour faire suite à la déclaration du sénateur Cools et comme c'est moi qui ai informé hier mes collègues de mon intention de présenter certains amendements, j'aimerais éclaircir un point. J'aimerais dire officiellement que je n'ai jamais, directement ou indirectement, consulté un juge de quelque niveau que ce soit pour savoir ce qu'il pensait de mon intention de proposer des amendements. Je n'ai jamais non plus demandé à personne de mon bureau de le faire.

J'aimerais que ma déclaration soit consignée au compte rendu. Si les déclarations du sénateur Cools devaient s'avérer juste, ce n'est assurément pas parce que j'ai participé de quelque manière à une initiative qui aurait permis de révéler mes intentions à un juge de ce pays.

La présidente: J'ajouterais — si vous le permettez, sénateur — que je tiens à ce qu'il soit absolument clair qu'aucun des amendements qui seront proposés aujourd'hui n'émane du ministre de la Justice. Ils sont présentés par les sénateurs libéraux.

Le sénateur Cools: Je l'accepte et j'approuve. J'aimerais me faire bien comprendre. Mon intention n'a jamais été de remettre en question l'intégrité du sénateur d'aucune façon que ce soit. Je le connais depuis longtemps. C'est un homme remarquable.

The information that I was referring to is obviously being exchanged between certain individuals at the Department of Justice and other persons across this land. I do not believe that members of this committee divulged the information. Let me be clear, so that no one thinks I was questioning that point.

Madam Chair, you have said that you cannot rule on a question of privilege. I know the rules concerning this well. However, this committee can resolve to take some action to investigate the matter in order to discover how this sort of information has been received by certain people. Perhaps the minister could come here to explain or perhaps we could recall the departmental officials to explain. I believe there is something here that commands attention.

The Chairman: Thank you, Senator Cools. However, for this committee to proceed in such a manner, we would need an order to do so from the Senate.

Senator Cools: In that case, since I cannot move a motion on this committee to that effect, I would urge the chairman or a member of this committee to put forward a motion asking the Senate to study the matter.

Senator Grafstein: Since I am a voting member of the committee, perhaps I could suggest to Senator Cools that a question of privilege, first and foremost, must arise and be stated at the first possible moment. In other words, if somebody's privileges are impinged, the rules state that the senator whose privileges one believes are impinged or interfered with must raise the issue. I assume that is why Senator Cools has raised it here.

Having said that, since Senator Cools believes that this is a matter of her privileges being encroached upon — and, ultimately, it might affect others — the appropriate way to deal with this matter that she is contesting is for the committee to take note of it. I assume we have already done so because it is noted on the record. If the senator wishes to pursue it, she should do so before the full chamber at the appropriate time, which would be today. I have not looked at the questions myself, but I am always sensitive to the privileges of senators. I assume that is the appropriate practice, but I look to Senator Beaudoin and others who may be more familiar with the rules. I am having difficulty with Senator Cools' position that a privilege has been breached because she is a non-voting member of the committee. I am not sure how the privilege is breached. Unless I am told otherwise, I conclude that this is a matter for the full chamber.

I would ask Senator Beaudoin for his comments and then we can move on.

Senator Beaudoin: If a person wishes to raise a point of privilege, then he or she must be a member of the committee. If no member of the committee wishes to do so, then that is the end of it. Of course, the matter may be raised in the Senate. However, if no voting member of this committee wishes to raise the point, then I do not see how we can deal with it.

Senator Cools: That is rubbish!

Les renseignements dont je parlais ont manifestement été échangés entre des gens du ministère de la Justice et d'autres personnes dans tout le pays. Je ne crois pas que les membres de ce comité ont divulgué les renseignements. Je tiens à ce que ce soit clair, parce que je ne veux pas qu'on pense que c'est ce que je remettais en question.

Madame la présidente, vous avez dit que vous ne pouvez pas nous prononcer sur une question de privilège. Je connais très bien les règles à ce sujet. Quoi qu'il en soit, le comité peut décider d'examiner la question pour découvrir comment certaines personnes ont pu être en possession de ce genre de renseignements. Peut-être que le ministre pourrait venir nous l'expliquer, ou que des fonctionnaires du ministère pourraient revenir nous rencontrer pour le faire. À mon avis, des mesures s'imposent.

La présidente: Merci, sénateur. Cependant, le comité doit, pour procéder ainsi, en recevoir l'ordre du Sénat.

Le sénateur Cools: Dans ce cas, puisque je ne peux pas présenter de motion en ce sens, j'exalte la présidente ou un membre du comité à proposer qu'on demande au Sénat d'étudier la question.

Le sénateur Grafstein: À titre de membre votant de ce comité, je pourrais peut-être signaler au sénateur Cools qu'une question de privilège doit d'abord et avant tout être soulevée et énoncée à la première occasion possible. Autrement dit, si les priviléges de quelqu'un sont lésés, la règle veut que ce soit le sénateur dont les priviléges auraient été lésés ou restreints qui soulève la question. Je suppose que c'est pourquoi le sénateur Cools nous a fait part du problème ici.

Cela dit, étant donné que le sénateur Cools a des raisons de croire que cette question porte atteinte à ses priviléges — et pourrait bien porter préjudice à d'autres personnes —, la manière appropriée pour le comité de traiter le problème qu'elle soulève est d'en prendre note. Je présume que nous l'avons déjà fait, puisque c'est inscrit au compte rendu. Si le sénateur tient à approfondir la question, elle devrait le faire devant l'ensemble des sénateurs au moment opportun, soit aujourd'hui même. Je ne me suis pas penché là-dessus, mais je suis toujours sensible aux priviléges des sénateurs. Je présume que c'est ainsi que se font les choses, mais je me fie au sénateur Beaudoin et à d'autres, qui connaissent peut-être mieux les règles que moi. J'ai quelque difficulté à comprendre le point de vue du sénateur Cools selon lequel un privilège a été enfreint parce qu'elle n'est pas un membre votant du comité. Je ne vois pas très bien en quoi cela porte atteinte à ses priviléges. À moins d'avis contraire, j'en conclus que cette question relève de l'ensemble des sénateurs.

J'inviterais le sénateur Beaudoin à faire des commentaires, puis nous pourrons poursuivre.

Le sénateur Beaudoin: Pour soulever une question de privilège, il faut être membre du comité. Si aucun membre du comité ne veut le faire, c'est fini. Bien sûr, la question peut être soulevée au Sénat. Cependant, si aucun membre votant du comité ne veut soulever la question, je ne vois pas comment nous pourrons en traiter.

Le sénateur Cools: Foutaise!

The Chairman: No. Order!

Senator Nolin: We do not accept "rubbish." If we are to decide on this, I want to hear all the evidence or I do not want to discuss it. I do not think we have the mandate to discuss it. It is your privilege to raise this matter in the chamber and to table all the evidence you have. You will have to produce something. You are accusing a lot of people without mentioning names and I do not wish to be part of that. It is your right to do so in the chamber, but do not do it here.

Senator Cools: I would like to respond to that.

Senator Beaudoin: One cannot call an explanation of our rules "rubbish."

Senator Nolin: No, you cannot.

The Chairman: Order. I agree with Senator Beaudoin's comments. I would hope that the senator would retract the word "rubbish."

Senator Cools: The word "rubbish" was an aside. It was not intended to be a formal statement.

Senator Balfour: Earlier you insisted on being on the record.

Senator Cools: Perhaps I should repeat that it was never my intention, in any way, to impugn the integrity of any individual member of this committee. If my use of a particular word as an aside was inappropriate, I will apologize. That is not a problem. Magnanimity comes very easily to me.

In response to the substance of what was said, I should like to say that the rule of "earliest opportunity" does not apply here. It is only applied when the Senate Speaker's role is being invoked in what we call a *prima facie* case in the chamber. It is only invoked in that instance and then, *prima facie*, that response is whether or not the Speaker of the Senate chooses to give priority over all other debate. This subject matter is becoming increasingly not only arcane but also unknown to the majority of senators.

The fact of the matter is that Senate privileges are not "my" privileges. Senators hold them collectively. It is my understanding that it is our duty to uphold the rules at all times. Those rules provide that senators must request information in a certain way. One of those ways, honourable senators, is to introduce a motion in the house. One cannot simply demand information.

What I am introducing here is a sense of discussion —

The Chairman: Senator Cools, I have the chair!

Senator Cools: You certainly do.

The Chairman: I believe that this subject has been explored in great depth. At this point, we will proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-37.

It has been moved by Senator Moore that the committee complete clause-by-clause consideration of Bill C-37. Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

La présidente: Non. À l'ordre!

Le sénateur Nolin: Nous n'acceptons pas ici les termes comme «foutaise». Si nous devons prendre une décision à ce sujet, je tiens à entendre tous les faits, sinon je ne veux plus en entendre parler. Je ne crois pas que nous sommes mandatés pour discuter de ça. Vous avez le droit de soulever cette question au Sénat et de présenter toutes les preuves que vous avez. Il vous faudra en produire. Vous accusez des tas de gens sans donner de nom et je ne tiens pas à être mêlé à ça. Vous avez droit d'en parler au Sénat, mais pas ici.

Le sénateur Cools: J'aimerais répondre à ça.

Le sénateur Beaudoin: Personne ne peut qualifier de «foutaise» une explication de nos règlements.

Le sénateur Nolin: Non, personne.

La présidente: À l'ordre. Je suis d'accord avec le sénateur Beaudoin. J'espère que le sénateur voudra bien retirer le mot «foutaise».

Le sénateur Cools: C'était un aparté. Ça ne se voulait pas une déclaration officielle.

Le sénateur Balfour: Vous avez pourtant insisté plus tôt pour que votre intervention soit consignée au compte rendu.

Le sénateur Cools: Je devrais peut-être répéter que je n'ai jamais eu la moindre intention de mettre en doute l'intégrité d'aucun membre de ce comité. Si l'expression que j'ai utilisée en aparté n'était pas convenable, je m'en excuse. Ce n'est pas là qu'est le problème. Je sais me montrer magnanime.

Pour en revenir à ce qui a été dit, j'aimerais souligner que la règle de la «première occasion» ne s'applique pas ici. Elle ne s'applique que lorsque le Président du Sénat doit déterminer si la question paraît fondée à première vue. Ce n'est que dans ce cas que cette règle peut être invoquée et le Président peut, à première vue, décider de donner ou non la priorité à cette question sur toutes les autres. Cette règle devient de plus en plus obscure et même ignorée pour la majorité des sénateurs.

Le fait est que les priviléges du Sénat ne sont pas uniquement les miens. Ils sont ceux de tous les sénateurs. D'après moi, nous avons le devoir d'observer les règles tout le temps. Ces règles prévoient que les sénateurs doivent suivre une certaine procédure pour obtenir des renseignements. Ils peuvent notamment les obtenir par voie de motion au Sénat. On ne peut pas tout simplement les exiger.

Ce que je suggère ici est une discussion...

Le président: Sénateur, c'est moi qui occupe le fauteuil!

Le sénateur Cools: Ça ne fait pas de doute.

La présidente: Il me semble que cette question a été amplement approfondie. Nous allons maintenant passer à l'étude détaillée du projet de loi C-37.

Le sénateur Moore propose que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi C-37. Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

Shall clause 1 carry? At this point, I should point out that the normal procedure, if we want to delete a clause, is to vote "No, it shall not carry."

Senator Beaudoin: Yes, when the clause is called.

The Chairman: The clause is now called. Shall clause 1 carry?

Senator Beaudoin: No.

Senator Nolin: No.

The Chairman: I declare the motion negatived.

Senator Cools: Usually when we move clause by clause, there is opportunity for discussion first.

The Chairman: Senator Cools, there was no offer for discussion on this one and the motion has been negatived.

Shall clause 2 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: All those opposed? Carried.

Shall clause 3 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: All those opposed? Carried.

Senator Cools: I was under the impression that when we move a clause we do it formally by motion. It takes more than to say, "Shall this carry? Carried." It seems to me that an individual moved it. I move that.

The Chairman: It has been moved by Senator Moore that we should go to clause-by-clause consideration of the bill, and that is what we are doing.

Senator Cools: I think the proper way to proceed is for Senator Moore to say, "I move that this clause carry" when we get to each clause. It should then be seconded. Otherwise, the bill is not properly voted on.

The Chairman: This is the format that we have traditionally been following in the committee.

Senator Beaudoin: When we have an omnibus motion, such as that moved by Senator Moore, we do not repeat ourselves 25 times.

Senator Nolin: It implies we are moving each and every clause.

Senator Beaudoin: That is right. It is up to the chair to call each clause separately but not each motion separately.

The Chairman: Precisely, and that is what I am doing.

We have now carried clause 3.

Shall clause 4 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 5 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Est-ce que l'article 1 est adopté? Il convient de souligner que, selon la procédure, si nous voulons supprimer un article il faut voter «non, il n'est pas adopté».

Le sénateur Beaudoin: Oui, lorsqu'il est mis aux voix.

La présidente: L'article est maintenant mis aux voix. Est-ce que l'article 1 est adopté?

Le sénateur Beaudoin: Non.

Le sénateur Nolin: Non.

La présidente: Je déclare la motion rejetée.

Le sénateur Cools: Normalement, quand on fait une étude article par article, on peut d'abord discuter.

La présidente: Sénateur, personne n'a proposé de discuter de cet article, et la motion a été rejetée.

Est-ce que l'article 2 est adopté?

Des voix: Oui.

La présidente: Qui est contre? Adopté.

Est-ce que l'article 3 est adopté?

Des voix: Oui.

La présidente: Qui est contre? Adopté.

Le sénateur Cools: J'avais l'impression que, pour proposer un article, il fallait le faire formellement au moyen d'une motion. Ça devrait être plus que «est-ce que c'est adopté? Adopté». Il me semble que quelqu'un doit le proposer. C'est ce que je voudrais.

La présidente: Le sénateur Moore a proposé que nous fassions l'étude article par article du projet de loi, et c'est ce que nous faisons.

Le sénateur Cools: Je crois que pour faire les choses comme il se doit, le sénateur Moore devrait dire «je propose l'adoption de cet article» pour chaque article. Quelqu'un doit ensuite appuyer sa proposition. Autrement, le vote sur le projet de loi n'est pas fait selon les règles.

La présidente: Notre comité a toujours procédé de cette façon.

Le sénateur Beaudoin: Lorsqu'une motion générale, comme celle du sénateur Moore, est présentée nous ne nous répétons pas 25 fois de suite.

Le sénateur Nolin: Ça sous-entend que nous proposons chacun des articles.

Le sénateur Beaudoin: C'est exact. Il incombe à la présidente de mettre chaque article aux voix, mais pas chaque motion.

La présidente: Précisément, et c'est ce que je fais.

Nous avons donc adopté l'article 3.

Est-ce que l'article 4 est adopté?

Des voix: Oui.

La présidente: Adopté.

Est-ce que l'article 5 est adopté?

Des voix: Oui.

La présidente: Adopté.

Shall clause 6 carry?

Senator Joyal: Honourable senators, on clause 6, I move the following amendment. Members of the committee have copies in English in French.

That Bill C-37 be amended, in clause 6,

(a) on page 3, by adding the following after line 7:

“(1.1) In conducting its inquiry, the commission shall consider

- (a) the prevailing economic conditions in Canada, including the cost of living, and the overall economic and current financial position of the federal government;
- (b) the role of financial security of the judiciary in ensuring judicial independence;
- (c) the need to attract outstanding candidates to the judiciary; and
- (d) any other objective measure that the Commission considers relevant.”; and

(b) on page 4, by replacing line 14 with the following:

“a report of the Commission within six months after receiving it.”

[Translation]

In French, “Que le projet de loi C-37 soit modifié,

a) à la page 3, par adjonction, après la ligne 9, de ce qui suit:

- (1.1) La commission fait son examen en tenant compte des facteurs suivants:
- a) l'état de l'économie au Canada, y compris le coût de la vie ainsi que la situation économique et financière globale du gouvernement;
- b) le rôle de la sécurité financière des juges dans la préservation de l'indépendance judiciaire;
- c) le besoin de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature;
- d) tout autre facteur qu'elle considère pertinent.”;

[English]

Of course, the rest of the article follows.

Senator Nolin: I have a subamendment. I do not have it in writing because I thought it would be included in the amendment just read. In the French version, section 26, or clause 6 of the bill, paragraph 1 —

[Translation]

The French version contains a reference to “juges fédéraux” in line 2, whereas the English version makes no mention whatsoever of federal judges. Federal judges do not exist in the legislation. The only reference is to judges. In my subamendment, I propose that the reference to “juges fédéraux” in clause 6, paragraph 1,

Est-ce que l'article 6 est adopté?

Le sénateur Joyal: Honorable sénateurs, à propos de l'article 6, j'ai un amendement à proposer. Les membres du comité ont reçu copie en anglais et en français de l'amendement.

Que le projet de loi C-37 soit modifié, à l'article 6,

a) à la page 3, par adjonction, après la ligne 9, de ce qui suit:

“(1.1) La Commission fait son examen en tenant compte des facteurs suivants:

- a) l'état de l'économie au Canada, y compris le coût de la vie ainsi que la situation économique et financière globale du gouvernement;
- b) le rôle de la sécurité financière des juges dans la préservation de l'indépendance judiciaire;
- c) le besoin de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature;
- d) tout autre facteur qu'elle considère pertinent.”;

b) à la page 4, par substitution à la ligne 13, de ce qui suit:

“(7) Le ministre donne suite au rapport de la Commission au”.

[Français]

En français, que l'article 6 soit modifié:

a) à la page 3, par adjonction, après la ligne 9, de ce qui suit:

“(1.1) La commission fait son examen en tenant compte des facteurs suivants:

- a) l'état de l'économie au Canada, y compris le coût de la vie ainsi que la situation économique et financière globale du gouvernement;
- b) le rôle de la sécurité financière des juges dans la préservation de l'indépendance judiciaire;
- c) le besoin de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature;
- d) tout autre facteur qu'elle considère pertinent.”;

[Traduction]

Bien entendu, le reste de l'article reste tel quel.

Le sénateur Nolin: J'aimerais proposer un sous-amendement. Je ne l'ai pas par écrit, parce que je croyais qu'il ferait partie de l'amendement qui vient d'être lu. Dans la version française, à l'article 26, ou à l'article 6 du projet de loi, au paragraphe 1...

[Français]

Dans la version française, on fait référence aux juges fédéraux à la deuxième ligne alors que dans la version anglaise, il n'y a aucune mention des juges fédéraux. Dans la loi, les juges fédéraux n'existent pas. Il existe des juges, point. Mon sous-amendement est de rayer du projet de loi C-37, article 6,

line 2 of the French version of Bill C-37 be deleted. Unfortunately, I do not have this subamendment in writing.

[English]

Senator Beaudoin: I support that.

The Chairman: We are discussing this, Senator Cools, and I will give you an opportunity to speak.

Senator Joyal: I have no objection to including the proposed subamendment to the amendment which I have just read. Senator Nolin is right, there is no such qualification of judges in the English version of the bill. If we maintain "judges fédéraux," it could lead to confusion that we are dealing only with members of the Federal Court and not the other courts. That is certainly not the intention of the bill. We are dealing with the salary of all the judges appointed by the federal government, not only the Federal Court judges, but the Superior Court judges, the Court of Appeal judges, and so forth. The point raised by Senator Nolin is appropriate. It will not change the scope of the bill.

Senator Nolin: If we are on the discussion part of our consideration, in English, you have the word "Judicial" in the name of the commission. That word is not used in the French version.

Senator Grafstein: What word do they use in French?

Senator Nolin: In the name of the commission, there is no word like "judiciaire."

Senator Joyal: It is "Commission d'examen de la rémunération".

Senator Nolin: All of our judges are federal, first.

Senator Joyal: There is no doubt that if we maintain "judges fédéraux" in the French version, it could lead to some confusion in the interpretation of the mandate of the commission.

Senator Beaudoin: There is another reason. Both texts are equal according to law and the Constitution, and I think that is a major reason to eliminate the redundant word. We are talking about judges appointed by federal authority, but the expression "judges fédéraux" is not the best translation.

The Chairman: Our clerk is writing madly here. Senator Cools?

Senator Cools: I would submit to this committee, in particular to Senator Joyal and to the Liberal senators here, that this amendment has not received substantial and sufficient discussion in the Liberal Senate caucus. I would ask Senator Joyal if he would impose a limitation on himself, difficult as it would be, and that is to consider submitting this proposed amendment to our caucus and then —

Senator Beaudoin: On a point of order.

Senator Cools: I have not finished my remarks, but that is quite all right.

Senator Beaudoin: We are sitting in committee. What is going on in your caucus or in our caucus is immaterial.

clause 6, paragraphe 1, à la deuxième ligne, les mots «des juges fédéraux» uniquement dans la version française. Malheureusement, je ne l'ai pas par écrit.

[Traduction]

Le sénateur Beaudoin: J'appuie cette proposition.

Le président: Nous allons en discuter, sénateur Cools, et vous pourrez prendre la parole.

Le sénateur Joyal: Je ne vois pas d'objection à incorporer le sous-amendement proposé à l'amendement que je viens de lire. Le sénateur Nolin a raison, la version anglaise de la loi ne qualifie pas les juges. Si nous conservons l'expression «juges fédéraux», ça pourrait prêter à confusion et donner à penser que nous ne parlons que des membres du tribunal fédéral et pas de ceux des autres tribunaux. Ce n'est certainement pas l'intention du projet de loi. Nous traitons des salaires de tous les juges désignés par le gouvernement fédéral, pas seulement de ceux des juges fédéraux, mais des juges du tribunal supérieur, de la Cour d'appel, et cetera. L'intervention du sénateur Nolin est donc pertinente. Ça ne changera pas la portée du projet de loi.

Le sénateur Nolin: Puisque nous discutons de ça, en anglais, il y a le terme «judicial» dans le titre de la commission. Il n'y a rien de tel dans la version française du titre.

Le sénateur Grafstein: Quel est le terme utilisé en français?

Le sénateur Nolin: On n'emploie pas, dans le titre de la commission, le mot «judiciaire».

Le sénateur Joyal: C'est la Commission d'examen de la rémunération.

Le sénateur Nolin: Tous les juges sont fédéraux, en premier lieu.

Le sénateur Joyal: Il n'y a pas de doute que si nous conservons les mots «juges fédéraux» dans la version française, ça pourrait porter à confusion dans l'interprétation du mandat de la commission.

Le sénateur Beaudoin: Il y a une autre raison. En vertu de la loi et de la Constitution, les deux textes sont égaux, et je crois que c'est une raison suffisante pour éliminer les mots inutiles. Nous parlons des juges désignés par le pouvoir fédéral, mais l'expression «juges fédéraux» n'est pas la meilleure traduction qui soit.

La présidente: Le greffier écrit à toute vitesse. Sénateur Cools?

Le sénateur Cools: Je voudrais signaler au comité, en particulier au sénateur Joyal et aux sénateurs libéraux ici présents, que le caucus libéral du Sénat n'a pas eu l'occasion de discuter suffisamment de cet amendement. Je demanderai donc au sénateur Joyal de freiner son élan, aussi difficile que ça puisse être, et d'envisager de soumettre l'amendement qu'il propose à notre caucus, et puis...

Le sénateur Beaudoin: Comme rappel au Règlement.

Le sénateur Cools: Je n'ai pas fini de parler, mais c'est exactement où je veux en venir.

Le sénateur Beaudoin: Nous siégeons à un comité, ce qui se passe dans votre caucus ou dans le nôtre importe peu.

The Chairman: I am not accepting that as a point of order, but I am accepting it as a valid point on this.

Senator Cools: My statement was cut off midstream. I was asking Senator Joyal to delay by a day or two, prior to proposing his amendment, so that this matter could be properly canvassed by the Liberal Senate caucus. I do not believe that I asked anything that was out of order. It is a very curious situation where the gentlemen across here are raising this as a potential point of order. I think I understand why. That is quite acceptable, because life unfolds as it does. I was making an appeal to Senator Joyal, since it is his amendment.

As I see it, it is not the government senators' amendment, because it has not been placed before us by the government sponsor of the bill. Thus, I must conclude that it is a personal amendment being moved by Senator Joyal. There is a big difference. Our government sponsors usually do certain things. If Senator Joyal wishes to comply with my request, I would submit, Senator Beaudoin, that it is no business of yours. I was putting it to Senator Joyal.

Senator Beaudoin: And my business is to point out that we are in committee. This committee does not need to know what is going on in your caucus or in my caucus.

Senator Cools: I am trying to ask a member whether he will consider delaying making a motion, and that is usually done at the point in time when that motion is made. I would like to hear Senator Joyal's response.

The Chairman: Order. Senator Joyal has heard your request. I do not believe that the caucus of any side of the Senate should be brought into discussions in this committee. It is up to Senator Joyal to decide whether he will agree to postpone these discussions, for whatever reason. Senator Cools, you did not have the floor.

Senator Joyal: Madam Chairman, we are now engaged in the process of voting on the proposed legislation clause by clause. I have suggested that we move forward, as that is our agenda for today. If there is any need for further discussion among certain members of this committee, that discussion will proceed outside the sitting this morning.

The Chairman: We shall proceed on the suggestions that have been made by Senator Nolin and Senator Joyal that Bill C-37 be amended, in the French version, by deleting, in clause 6 on page 3, line 4, the phrase "des juges fédéraux".

Senator Fraser: No, just the word "fédéraux".

Senator Joyal: That is right because the Judges Act defines which judges are covered by the Judges Act. Since it is an amendment to the Judges Act, the definition that is applied in that section is already contained in the Judges Act. Therefore, we should not create confusion. I feel that we should maintain the definition currently in the Judges Act. That is probably the most compelling argument in support of Senator Nolin's argument.

La présidente: Je n'accepte pas votre intervention comme un rappel au Règlement, mais j'admetts que c'est un argument valable.

Le sénateur Cools: J'ai été interrompue dans ma lancée. Je demandais au sénateur Joyal de remettre sa proposition d'un jour ou deux afin de permettre au caucus libéral du Sénat de l'examiner de manière appropriée. Je ne pense pas demander l'impossible. Il est très curieux que ces messieurs, en face de moi, interprètent ça comme un éventuel rappel au Règlement. Je crois comprendre pourquoi. Ça se comprend très bien, parce que la vie suit son cours. Je m'adressais au sénateur Joyal, parce qu'il s'agit de son amendement.

Que je sache, cet amendement n'a pas été proposé par les sénateurs du parti ministériel, parce qu'il n'a pas été proposé par le parrain du projet de loi. J'en conclus donc qu'il s'agit d'un amendement que propose personnellement le sénateur Joyal. C'est très différent. Les parrains du parti ministériel procèdent généralement d'une certaine manière. Si le sénateur Joyal veut bien se plier à ma demande, je soutiendrais, sénateur Beaudoin, que ça ne vous regarde pas. C'est au sénateur Joyal que je m'adressais.

Le sénateur Beaudoin: Ça me regarde, cependant, de souligner que nous sommes en comité. Ce comité n'a nullement besoin de savoir ce qui se passe dans votre caucus ou dans le mien.

Le sénateur Cools: J'essaie de demander à un membre du comité s'il veut bien envisager de reporter le dépôt d'une motion, et ce genre de requête se fait généralement lorsque la motion est présentée. J'aimerais entendre la réponse du sénateur Joyal.

La présidente: À l'ordre. Le sénateur Joyal a entendu votre requête. Je ne crois pas que le caucus ou n'importe quel parti représenté au Sénat devrait être mêlé aux discussions de ce comité. Il incombe au sénateur Joyal de décider s'il veut ou non reporter ces discussions, pour une raison ou une autre. Sénateur Cools, je ne vous avais pas donné la parole.

Le sénateur Joyal: Madame la présidente, nous avons entrepris l'adoption article par article du projet de loi à l'étude. Je suggère que nous poursuivions, puisque c'est l'objet de notre rencontre d'aujourd'hui. Si certains membres du comité veulent continuer de discuter, ils devraient le faire en dehors de la séance de ce matin.

La présidente: Nous revenons aux propositions du sénateur Nolin et du sénateur Joyal qui ont demandé d'amender la version française du projet de loi C-37, à l'article 6, de la page 3, ligne 4, en supprimant les mots «des juges fédéraux».

Le sénateur Fraser: Non, seulement le mot «fédéraux».

Le sénateur Joyal: C'est exact, parce que la Loi sur les juges définit les juges qu'elle vise. Étant donné qu'il s'agit d'une modification de la Loi sur les juges, la définition qui s'applique à cet article figure déjà dans la Loi sur les juges. Par conséquent, nous ne devons pas semer la confusion. Je crois que nous devons nous en tenir à la définition qui figure dans la Loi sur les juges. C'est probablement l'argument qui donne le plus de poids à la proposition du sénateur Nolin.

[Translation]

Senator Fraser: Still with respect to the translation, point (d) in the English version refers to “any other objective measure”, while the French version refers to “de tout autre facteur”. Should the word “objectif” be added to the French version or does the word “facteur” imply objectivity?

[English]

Senator Joyal: That is a very important point. Would Senator Fraser care to explain why she raised it?

Senator Fraser: I suggest that we insert the word “objectif” after the word “facteur”.

Senator Beaudoin: Two words or just one?

Senator Fraser: Just one.

[Translation]

Senator Beaudoin: How would the amendment read then?

Senator Fraser: Right now, it reads “tout autre facteur qu’elle considère pertinent”. I am proposing that it to be amended to read “tout autre facteur objectif qu’elle considère pertinent”.

[English]

Senator Joyal: In the English version we say “any other objective measure”. There is a qualification in English which does not exist in the French version.

[Translation]

Senator Nolin: “Objectif” is used as an adjective rather than as a noun. It would be inserted after the word “facteur”.

[English]

The Chairman: Before we continue with amending clause 6, perhaps we should decide whether we will vote on the amendment to clause 1, in the French version, to delete the word “fédéraux”.

Our researcher has something of interest to say on this.

Ms Nancy Holmes, Researcher: I should like to bring it to the attention of senators before they vote, that section 26 of the Judges Act does not use the reference “des juges fédéraux” with regard to establishing the commission.

Senator Beaudoin: What did they use?

Ms Holmes: They did not. They said:

[Translation]

“Chargé d’examiner si les traitements et autres prestations prévues à la présente loi”.

[English]

It continues in the same.

The Chairman: So the entire phrase is not there.

[Français]

Le sénateur Fraser: Toujours au niveau de la traduction, dans l’amendement d), en anglais on parle de «any other objective measure», et en français, il est écrit: «de tout autre facteur». Est-ce qu’on devrait insérer le mot «objectif» dans la version française ou est-ce que le mot «facteur» est lui-même un mot qui implique l’objectivité?

[Traduction]

Le sénateur Joyal: C’est certainement très important. Est-ce que le sénateur Fraser veut bien expliquer pourquoi elle a soulevé cette question?

Le sénateur Fraser: Je suggère que nous ajoutions le terme «objectif» après le terme «facteur».

Le sénateur Beaudoin: Deux mots ou un seul?

Le sénateur Fraser: Seulement un.

[Français]

Le sénateur Beaudoin: Comment cela se lirait-il?

Le sénateur Fraser: Présentement, nous avons: «tout autre facteur qu’elle considère pertinent». Je suggère que l’on devrait l’amender pour «tout autre facteur objectif qu’elle considère pertinent».

[Traduction]

Le sénateur Joyal: Dans la version anglaise, nous disons «any other objective measure». L’anglais comporte donc une qualification qui n’est pas dans la version française.

[Français]

Le sénateur Nolin: Le mot «objectif» est utilisé comme adjetif plutôt que comme nom. Alors on ajoute le mot «objectif» après le mot «facteur».

[Traduction]

La présidente: Avant de poursuivre avec l’amendement de l’article 6, nous pourrions peut-être décider si nous allons mettre aux voix l’amendement de l’article 1, qui vise à supprimer le terme «fédéraux» dans la version française.

Notre attachée de recherche à quelque chose à dire là-dessus.

Mme Nancy Holmes, attachée de recherche: J’aimerais signaler aux sénateurs, avant qu’ils passent au vote, que l’article 26 de la Loi modifiant la Loi sur les juges ne contient pas de référence à «des juges fédéraux», en ce qui a trait à la mise sur pied de la commission.

Le sénateur Beaudoin: Que dit-on?

Mme Holmes: On n’y fait pas référence. On dit:

[Français]

«Chargé d’examiner si les traitements et autres prestations prévues à la présente loi».

[Traduction]

Et ça continue ainsi.

La présidente: Donc, on ne retrouve pas ces mots.

Senator Nolin: The act refers to the appointment of commissioners without naming the commission. Now we will have a name for that commission. In the English version of the name we have the word "judicial". In the French version we have "juges fédéraux". I am suggesting that we leave out the word "fédéraux". All our judges are "fédéraux".

The Chairman: At this point, I will put the question on the first amendment to clause 6, which is that Bill C-37 be amended, in the French version, by deleting, in clause 6 on page 3, line 4, the word "fédéraux". Will all those in favour of the amendment so indicate.

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Will all those opposed so indicate.

The amendment is carried.

We shall move to the second amendment.

Senator Grafstein: May I ask a question of Senator Joyal on the substance of the drafting? I have no difficulty with the principles. I just query the placement of "(a)" as opposed to "(b)". One of the fundamental principles and one of our concerns is the principle of judicial independence. I wondered whether "(b)" should be "(a)" and "(a)" should be "(b)". I raise this in the context that general principles should follow with specifics, as opposed to specific and then general. The key principle here is to sustain the principle of judicial independence.

Having said that, I then look at the wording of "(b)". While I think I understand the principle, to which I do not object, I wonder whether we could redraft it slightly. Just to illustrate my point, instead of using the phrase, "the role of financial security of the judiciary in ensuring judicial independence", I would suggest we start with, "to ensure judicial independence, the role of financial security of the judiciary." I would make that the first principle that describes what we are doing here. We are really trying to establish an objective standard for judicial independence, yet political accountability. Those are the two principles.

I am not suggesting that we make that change. I am only asking Senator Joyal, who has looked at this longer than I have, to tell me if that meets with his view. If it does not, I will not move it as an amendment.

Senator Joyal: Madam Chair, we all know that one of the fundamental principles is, of course, the independence of the judiciary from the legislative and the executive. Those principles are at the root of our parliamentary and constitutional system. To maintain the separation of the three powers, there are elements that the independence of the judiciary should be asserting. One of them, of course, is security of tenure. The second one is financial security. It is important that those elements be stated when we are dealing with compensation of the judiciary.

I personally have no opposition to the suggestion put forward by Senator Grafstein, as such. However, since we are addressing only one aspect of the independence of the judicial system, which is financial security — we are not dealing with security of tenure in this bill — I suggest that, in bringing forward the importance of

Le sénateur Nolin: La loi fait référence à la nomination des commissaires sans nommer la commission. Cette commission aura un nom. Dans son nom en anglais, on retrouve le mot «judicial». Dans son nom en français, il est question des «juges fédéraux». Je propose qu'on enlève le mot «fédéraux». Tous nos juges sont «fédéraux».

La présidente: Je vais maintenant mettre aux voix le premier amendement de l'article 6 du projet de loi qui propose que le projet de loi C-37 soit modifié, dans sa version française, par suppression, à la ligne 4, du mot «fédéraux». Que tous ceux qui sont en faveur de l'amendement se manifestent.

Des voix: D'accord.

La présidente: Que tous ceux qui sont contre se manifestent.

L'amendement est adopté.

Nous passons au deuxième amendement.

Le sénateur Grafstein: Puis-je poser une question au sénateur Joyal sur la façon dont l'amendement a été rédigé? Je ne remets pas en question les principes de l'amendement. Je m'interroge seulement sur l'ordre des alinéas a) et b). Un des principes fondamentaux qui nous préoccupent est celui de l'indépendance judiciaire. Je me demande si l'on ne devrait pas inverser l'ordre des alinéas b) et a), étant donné que les principes généraux doivent être énoncés avant les particularités et non l'inverse. Ce qui compte ici, c'est de confirmer le principe de l'indépendance judiciaire.

Cela dit, je me demande si on ne pourrait pas modifier légèrement la formulation de l'alinéa b) même si j'en comprends le principe et que je ne m'y oppose pas. Au lieu d'écrire «le rôle de la sécurité financière des juges dans la préservation de l'indépendance judiciaire», je proposerais d'inverser l'ordre des mots pour commencer par «dans la préservation de l'indépendance judiciaire, le rôle de la sécurité financière des juges». J'aimerais qu'on énonce en premier le principe que nous voulons assurer. Ce que nous voulons vraiment faire ici c'est établir un critère objectif d'indépendance judiciaire, sans négliger la responsabilité politique. Ce sont les deux principes à garantir.

Je ne suis pas en train de proposer ce changement. Je veux simplement demander au sénateur Joyal, qui a étudié la question plus à fond que moi, si mon point de vue concorde avec le sien. S'il ne concorde pas, je ne proposerai pas l'amendement.

Le sénateur Joyal: Madame la présidente, nous savons tous que l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport au pouvoir législatif et au pouvoir exécutif est un principe fondamental. Ce principe est à la base de notre régime parlementaire et constitutionnel. Pour assurer la séparation des trois pouvoirs, il y a des éléments que l'indépendance judiciaire doit affirmer, dont bien sûr la sécurité du mandat. Il y a aussi la sécurité financière. Il est important de mentionner ces éléments quand on parle de la rémunération des juges.

Je n'ai personnellement rien contre la proposition faite par le sénateur Grafstein. Cependant, comme il n'est question ici que d'un aspect de l'indépendance du système judiciaire, à savoir la sécurité financière — étant donné qu'il n'est pas question de la sécurité du mandat dans ce projet de loi — je pense qu'en

the financial security to the commission, as it is an essential element of their work, we not deal with the overall elements of the independence of the judiciary.

That, of course, involves security of tenure and so on. That is why it was phrased that way. Otherwise, we would need to enumerate the three elements that have been traditionally considered as the guarantees of judicial independence.

This is the best way we could find to state the principles which you just stated yourself and which are, in fact, at the root of any work of the commission. The commission works within the context of the independence of the judicial system and, in that context, it has a specific role to ensure that financial security is confirmed through the recommendation and the study that it makes. It gives the overall context in which the commission must work to prevent the discussion of the questions which were raised in the Supreme Court of Canada in the *P.E.I. Reference* case, which is: How do you define "financial security" versus "judicial independence"?

Of course, it brings forward the overall capacity of the commission to maintain a balance between that principle and the other prevailing economic conditions and so forth. In other words, there is not only the economic set of elements. There are also sets of elements which deal with the very structure of the independence of the judicial system, which, for instance, do not exist in compensation boards for the public service. The public service is not separated from the administration of the government, but the judicial system is totally separated from the administration of the government. It is important to state that principle when we are formally establishing a commission that has the responsibility to define how the element of financial security will be guaranteed in that context. That is why it is stated that way. I agree there are two ways to state the overall objective of the work of the commission, but I feel that the way it is stated now meets Senator Grafstein's preoccupation.

Senator Balfour: I do not wish to quibble over words with Senator Grafstein, but if I had been drafting the text, I think I would have stated "the necessity for" or "the need for" rather than "the role of", because that is what we are talking about. In order to have judicial independence, it is necessary that judges have financial security. We are not talking about a role; we are talking about a need.

The Chairman: I must say this clause has been the subject of a great deal of debate.

Senator Balfour: And I was not present for that.

Senator Joyal: I agree with Senator Balfour and Senator Grafstein. I should say, in a candid way, that the dictionary is full of words. That is the magic of language. Certainly we can state an objective and use a certain number of words to describe it without changing the very nature of what we want to say. My honourable colleagues will understand that I tried to draft a text which would meet the very point I was making in my remarks, that is, to be sure that this text is in conformity with our constitutional tradition

soulignant à la commission l'importance de la sécurité financière des juges dans l'exécution de leur travail, nous n'avons pas à traiter de tous les éléments qui assurent l'indépendance judiciaire.

Parmi ces éléments, on retrouve la sécurité du mandat évidemment. C'est pourquoi l'amendement a été formulé de cette façon. Autrement, il faudrait énumérer les trois éléments qui sont normalement censés garantir l'indépendance judiciaire.

C'est la meilleure façon que nous avons trouvée pour énoncer les principes dont vous venez de parler vous-même et qui sont à la base de tous les travaux de la commission. La commission fonctionne dans le contexte de l'indépendance du système judiciaire et, dans ce contexte, elle a pour rôle précis de s'assurer que la sécurité financière des juges est confirmée dans les recommandations et les études qu'elle fait. C'est le contexte global dans lequel la commission doit travailler pour empêcher qu'on ait à se poser des questions comme celles qui ont été soulevées à la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi relatif aux juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, à savoir comment définir la «sécurité financière» par rapport à l'«indépendance judiciaire».

Bien sûr, ça suppose que la commission est capable de tenir compte à la fois de ce principe et de l'état de l'économie et le reste. Autrement dit, il n'y a pas seulement les aspects économiques qui entrent en ligne de compte. Il y a aussi des aspects qui ont trait à la structure même du système judiciaire indépendant et qui n'existent pas dans le cas des commissions de rémunération de la fonction publique. Contrairement à la fonction publique, le système judiciaire est complètement distinct de l'administration gouvernementale. Il est important d'énoncer ce principe quand nous créons officiellement une commission qui est chargée de définir comment la sécurité financière des juges sera garantie dans ce contexte. C'est pourquoi on a formulé ainsi la disposition. Je conviens qu'il y a deux façons de formuler l'objectif général du mandat de la commission, mais j'estime que celle qui a été utilisée répond à la préoccupation du sénateur Grafstein.

Le sénateur Balfour: Ce n'est pas que je veuille pinballer sur le choix des mots avec le sénateur Grafstein, mais si j'avais rédigé ce texte, j'aurais employé les mots «nécessité» ou «besoin» plutôt que «rôle», parce que c'est ce dont nous parlons. Pour assurer l'indépendance judiciaire, il est nécessaire que les juges aient une sécurité financière. Nous ne parlons pas d'un rôle, mais d'un besoin.

La présidente: Je dois dire que cette disposition a fait l'objet d'un long débat.

Le sénateur Balfour: Auquel je n'ai pas assisté.

Le sénateur Joyal: Je suis d'accord avec le sénateur Balfour et le sénateur Grafstein. Je dois dire, bien honnêtement, qu'il y a plein de mots dans le dictionnaire. C'est la magie de la langue. I est certain qu'on peut formuler un objectif de différentes façons sans changer l'essence même de ce que nous voulons dire. Mes collègues comprendront que j'ai essayé de rédiger un texte qui respecte ce que j'ai souligné, c'est-à-dire qui soit conforme à la tradition et aux obligations de notre Constitution sur la séparation

and our constitutional obligations of separation of power. I was conscious of choosing the terms to be sure that they were acceptable in the context of our legal tradition.

At this point, while I know that those of us who are lawyers or who have discussed legal concepts can express principles in various ways, I would be tempted to maintain this one as it stands, taking into account the research and discussion I had with the legal adviser on the selection of these words.

I understand your point. It is part of the overall essential of judicial independence that we want to maintain through the capacity of the commission to ensure that judges have financial security.

Senator Beaudoin: I think we have discussed this *ad nauseam*, because it is only one point out of three in the *Valenti* case. I am ready to accept this as it is.

The Chairman: May I ask your opinions on point "(d)", Senator Joyal and others?

Senator Joyal: I would like to hear the opinion of my colleagues before I make my comments on that, Madam Chairman.

The Chairman: We are referring to the change suggested by Senator Fraser in the French version of "1.1(d)", that the word "objectif" be added after the word "facteur".

Senator Beaudoin: I have a problem with that. Look at this.

[*Translation*]

The French version reads "La Commission fait son examen en tenant compte des facteurs suivants", namely (a), (b), (c) and (d), "tout autre facteur qu'elle considère pertinent".

[*English*]

I think if we change any version, it should be the English version which states that the commission shall consider. There is no mention of the objective or the measure. It states, shall consider "(a), (b), (c), (d)" and any other objective measure. It has been translated as "tout autre facteur".

[*Translation*]

When you say "tout autre facteur", this implies objectivity.

Senator Joyal: No, not necessarily.

[*English*]

Senator Beaudoin: A factor is something that exists. It exists or it does not exist.

Senator Grafstein: That point is well taken. In the *P.E.I. Reference* case, one of the overlapping issues was the need for objective criteria. "Criteria" is better than "objective measures". I can bring a criterion to bear. I can say that I think everyone who has a certain colour of hair should be treated in a certain way. That, to my mind, is an arbitrary criterion. On the other hand, if I say judges who are disabled should be treated in a certain way, then I move from the arbitrary to the general. I think that "objectif" means those objective, non-arbitrary factors. We do not want the commission to say, "By the way, this was our

des pouvoirs. Je me suis employé à choisir des mots qui allaient être acceptables sur le plan juridique.

Même si je sais que ceux d'entre nous qui sont avocats ou discutent de concepts juridiques peuvent exprimer des principes de différentes façons, je serais tenté de défendre la formulation que j'ai choisie compte tenu des recherches que j'ai faites et des discussions que j'ai eues avec un conseiller juridique sur le choix des mots.

Je comprends votre point de vue. Ça fait partie du principe général de l'indépendance de la magistrature que nous voulons maintenir en permettant à la commission de s'assurer que les juges ont une sécurité financière.

Le sénateur Beaudoin: Je pense que nous avons discuté de cela *ad nauseam* parce que c'est seulement un des trois points traités dans l'affaire *Valenti*. Je suis prêt à accepter la disposition telle quelle.

La présidente: Puis-je vous demander votre avis sur l'alinéa d), sénateur Joyal et d'autres?

Le sénateur Joyal: J'aimerais d'abord entendre l'opinion de mes collègues avant de donner la mienne, madame la présidente.

La présidente: Je parle de la modification proposée par le sénateur Fraser à la version française de l'alinéa 1.1d) pour faire ajouter le mot «objectif» après le mot «facteur».

Le sénateur Beaudoin: J'y vois un problème. Regardez bien.
[*Français*]

«La Commission fait son examen en tenant compte des facteurs suivants, a), b), c) et à d), tout autre facteur qu'elle considère pertinent.»

[*Traduction*]

À mon avis, si on change l'une ou l'autre version, ce devrait être la version anglaise parce qu'il n'y est pas question de l'objectif ou de la mesure que la commission doit examiner. On dit que la commission examine a), b), c) et d), toute autre mesure objective. On a traduit ce passage par «tout autre facteur».

[*Français*]

Si vous dites tout autre facteur, le facteur est toujours objectif.

Le sénateur Joyal: Non, pas nécessairement.

[*Traduction*]

Le sénateur Beaudoin: Un facteur est quelque chose qui existe ou qui n'existe pas.

Le sénateur Grafstein: On en prend note. Dans le *Renvoi relatif aux juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, il est question de la nécessité d'avoir des critères objectifs. Le mot «critères» vaut mieux que les mots «objective measures» utilisés en anglais. Je peux établir un critère à prendre en considération. Je peux dire que tous ceux qui ont les cheveux d'une certaine couleur doivent être traités d'une certaine façon. D'après moi, c'est un critère arbitraire. En revanche, si je dis que les juges qui ont un handicap devraient être traités d'une certaine façon, je passe de l'arbitraire au général. Je pense que le mot

thought." If they have a thought, it must be a generally accepted criterion. It is almost like the notion of generally accepted accounting principles.

The Chairman: Before we go further, it may be of interest to you to note that, in the *P.E.I. Reference* case, they must make recommendations on judges' remuneration by reference to objective criteria. This is where the reference comes from.

Senator Beaudoin: Objective criteria is much better. I think we should change it to that expression.

Senator Grafstein: How would that be translated in French?

The Chairman: Senator Nolin has the floor.

Senator Nolin: Of course, we can change the word "measure" to "criteria", but the intent of Senator Fraser's amendment was to add —

[*Translation*]

— if you look at the three first factors or criteria listed, clearly, they are all objective. There is no need to qualify them. However, in subparagraph 4, because they are no longer defined, these factors need to be qualified. The commission has the flexibility to choose on its own those measures or criteria that it deems necessary. These criteria should be objective. It is quite appropriate to insert the word "objective", but only in subparagraph 4.

[*English*]

Senator Beaudoin: In the *P.E.I. Reference* case, they referred to objective criteria. That decision is also available in French. What does it say in French?

The Chairman: We do not have the French version of the *P.E.I. Reference* case here. We will try to get it off the Internet.

Senator Joyal: To continue on the point raised by Senator Nolin, I would remind you that the concept came from the *P.E.I. Reference* case. In my opinion, it was important. The basis of this amendment is that the mandate of the commission be circumscribed. The court clearly mentioned it had one element in mind when it stated that objective. In other words, it did not want to leave the commission with an open-ended mandate to make recommendations that could not be measured by objective criteria. That is my interpretation of the decision, and that is what I think we understand here.

When I was drafting the amendment, I thought it important that the word "objective" be maintained. It qualifies the various elements that the commission would take into consideration in making recommendations. I thought it was necessary to add a certain number of examples of criteria, such as the need to attract outstanding candidates to the judiciary. That idea came from the Scott commission. Honourable senators will remember that when Mr. Scott was here, he testified in that regard.

«objectif» qualifie les facteurs non arbitraires. Nous ne voulons pas que la commission exprime un avis sans y avoir vraiment réfléchi. L'avis qu'elle exprime doit être appuyé sur un critère généralement reconnu. C'est un peu comme les principes comptables généralement admis.

La présidente: Avant de poursuivre, il peut être intéressant de noter que, selon le *Renvoi relatif aux juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, la commission doit formuler des recommandations sur la rémunération des juges en s'appuyant sur des critères objectifs. C'est de là que viennent ces mots.

Le sénateur Beaudoin: Les mots «objectives criteria» valent beaucoup mieux. Je pense que nous devrions les employer à leur place.

Le sénateur Grafstein: Comment les traduirait-on en français?

La présidente: La parole est au sénateur Nolin.

Le sénateur Nolin: Évidemment, nous pourrions changer le mot «measure» par «criteria», mais le changement proposé par le sénateur Fraser visait à ajouter...

[*Français*]

... en français, le mot objectif. Si vous regardez l'énumération des trois premiers facteurs ou critères, ils sont de toute évidence objectifs. On n'a pas besoin de les qualifier à ce moment. Mais au quatrième alinéa, il faut absolument le préciser parce qu'ils ne sont plus définis à ce moment. On laisse la Commission libre de choisir elle-même les facteurs ou critères qu'elle jugera nécessaires afin de l'influencer. On veut bien que ces critères soient objectifs. Il est à propos d'ajouter le mot objectif uniquement au quatrième sous-alinéa.

[*Traduction*]

Le sénateur Beaudoin: Dans le *Renvoi relatif aux juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, il est question de critères objectifs. La décision a été traduite. Que dit-on en français?

La présidente: Nous n'avons pas la version française du renvoi ici. Nous essayerons de nous la procurer sur Internet.

Le sénateur Joyal: Pour revenir à ce que disait le sénateur Nolin, j'aimerais vous rappeler que ce concept vient du *Renvoi relatif aux juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince Édouard*. À mon avis, c'est important. L'amendement vise à circonscrire le mandat de la commission. La cour a bien indiqué l'intention qu'elle avait en énonçant cet objectif. Autrement dit, elle ne voulait pas que la commission puisse formuler de recommandations qui ne pourraient pas s'appuyer sur des critères objectifs. C'est ainsi que j'interprète la décision et c'est aussi ce que nous en pensons ici, je crois.

Quand j'ai rédigé l'amendement, j'ai jugé qu'il était important de conserver le mot «objectif». Il qualifie les divers éléments que la commission examinerait pour formuler ses recommandations. J'ai cru bon d'énoncer certains critères, comme le besoin de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature. J'ai tiré cet exemple de ce qu'a produit la commission Scott. Mes collègues se rappelleront que M. Scott a parlé en ce sens quand il est venu témoigner devant nous.

As well, the prevailing economic conditions in Canada, including the cost of living, must be taken into account. It is mentioned in the *P.E.I. Reference* decision as an objective criterion. The overall economic and current financial position of the federal government is also an objective criterion.

If we are to allow the commission the capacity to do its work, then it must be able to consider other criteria, but in an objective manner. In other words, it must consider criteria that are justified, ones that are measured on objective grounds. That is why the word "objective" is so important.

I certainly support the suggestion of Senator Fraser in that regard; the word "criteria" is part of the sense of that amendment.

The Chairman: It is in the French version of the P.E.I. decision as well.

Senator Joyal: We agree that we must ensure that the English and French versions are as similar as possible.

The Chairman: We cannot change the wording after we have passed it. Therefore, we should have the exact wording before us before we vote.

We can come back to it later. We will leave the staff to worry about it.

We will move on to part "(b)" of clause 6, on page 4. Do you have a further amendment, Senator Joyal?

Senator Joyal: Yes, Madam Chairman. It is essentially a matter of clarification.

I move that Bill C-37 be amended at paragraph "(b)", on page 4, by replacing line 14 with the following:

"a report of the Commission within six months after receiving it."

The French amendment would read:

[*Translation*]

Paragraph:

b) à la page 4, par substitution à la ligne 13, de ce qui suit:
“(7) Le ministre donne suite au rapport de la Commission au”.

...within six months of receiving it. The six-month period remains in effect. We are talking here about the commission's report. This provision can be somewhat confusing, as it is not clear if we are talking about the commission's report or about Parliament's report.

Senator Beaudoin: Does the French version make no mention of this six-month period?

Senator Joyal: Yes, the text continues on line 14.

Senator Beaudoin: And that is where mention is made of the six-month period?

Il faut également tenir compte de l'état de l'économie au Canada, et notamment du coût de la vie. Dans la décision rendue dans le *Renvoi relatif aux juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, cet aspect est considéré comme un critère objectif. La situation économique et financière du gouvernement fédéral est aussi un critère objectif.

Pour pouvoir remplir son mandat, la commission doit pouvoir étudier d'autres critères, mais de façon objective. Autrement dit, elle doit examiner des critères qui sont justifiés, des critères qui peuvent être évalués sur une base objective. Voilà pourquoi le mot «objectif» est si important.

J'approuve tout à fait la proposition du sénateur Fraser à ce sujet; le mot «criteria» donne en partie son sens à cet amendement.

La présidente: Il est aussi employé dans la version française de la décision sur le renvoi de l'Île-du-Prince-Édouard.

Le sénateur Joyal: Nous convenons qu'il faut nous assurer que les versions anglaise et française se ressemblent le plus possible.

La présidente: Nous ne pouvons pas changer le libellé après l'avoir adopté. Nous devons donc avoir le libellé exact avant de nous prononcer.

Nous pouvons y revenir plus tard. Nous laisserons le soin au personnel de s'en occuper.

Nous passons à la partie b) de l'article 6, à la page 4. Avez-vous un autre amendement, sénateur Joyal?

Le sénateur Joyal: Oui, madame la présidente. Il s'agit simplement d'un éclaircissement.

Je propose que le projet de loi C-37 soit modifié, à la page 4, par substitution à la ligne 14 de la version anglaise de ce qui suit:

“a report of the Commission within six months after receiving it.”

Voici le libellé de l'amendement en français:

[*Français*]

Paragraphe:

b) à la page 4, par substitution à la ligne 13, de ce qui suit:
“(7) Le ministre donne suite au rapport de la Commission au”

... plus tard six mois après l'avoir reçu. On maintient la période de six mois. C'est le rapport de la commission dont on parle. L'article peut porter à confusion si c'est le rapport de la commission ou le rapport du Parlement.

Le sénateur Beaudoin: C'est parce qu'en français, on ne parle pas du six mois?

Le sénateur Joyal: Oui, il y a un six mois. On continue avec le texte de la ligne 14.

Le sénateur Beaudoin: Et là, il y a le six mois?

Senator Joyal: Precisely. The only thing added to the French version is “de la Commission” because it is not clear which report is being referred to. It is purely a technicality.

[*English*]

I think we all understand the point.

The Chairman: At this point, rather than voting on part “(b),” we will go back to part “(a)” because we now have the wording.

Because there are changes to both the English and French versions, we will have to vote on both versions. We will start with the English version. Senator Joyal, will you restate the amendment?

Senator Joyal: The amendment to paragraph “(d)” states:

“any other objective criteria that the Commission considers relevant.”;

The Chairman: Shall the English version of clause 6, as further amended, carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Rather than reading the entire clause, it has been moved by Senator Joyal that paragraph “(d)” read:

[*Translation*]

Tout autre critère objectif qu’elle considère pertinent.

Senator Beaudoin: Perfect.

[*English*]

Senator Nolin: In the introduction of “1.1” we have the word “facteur”. We must change that to “critère”. I want to ensure that we are talking about the same thing.

Senator Joyal: Personally, I would prefer “facteur” in both paragraph “1.1” and in subparagraph “(d)”.

Senator Nolin: My point is to use the same wording in both places.

Senator Beaudoin: But what will we use?

Senator Joyal: We will use the word “facteur”.

[*Translation*]

Senator Joyal: “Facteur.”

Senator Nolin: The correct word is “facteur.”

Senator Beaudoin: However, in point *d*), we would use “critère objectif”?

Senator Joyal: No, we would use “facteur” to maintain agreement with paragraph 1.1.

Senator Beaudoin: And what do we do with the English version?

[*English*]

The Chairman: What Senator Joyal is moving is to change his amendment to read, in part “(d)”:

Le sénateur Joyal: Oui, exactement. Ce qu'on ajoute tout simplement dans la version française c'est «de la Commission parce qu'on ne sait pas de quel rapport on parle. C'est purement une technicalité.

[*Traduction*]

Je crois que nous comprenons tous le point.

La présidente: Maintenant, plutôt que de voter à l'égard de la partie «b», nous allons revenir à la partie «a» vu que nous avons le libellé

Vu qu'il y a des changements et à la version anglaise et à la version française, il nous faudra voter sur les deux versions. Nous commençons par la version anglaise. Sénateur Joyal, auriez-vous l'obligeance de reformuler l'amendement?

Le sénateur Joyal: L'amendement proposé au paragraphe «d» stipule:

«any other objective criteria that the Commission considers relevant.»;

La présidente: La version anglaise de l'article 6 modifiée sera adoptée?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adoptée.

Plutôt que de lire l'article au complet, il est proposé par le sénateur Joyal que l'alinéa *d*) se lise comme suit:

[*Français*]

Tout autre critère objectif qu'elle considère pertinent.

Le sénateur Beaudoin: C'est parfait.

[*Traduction*]

Le sénateur Nolin: Dans l'introduction de «1.1», nous avons le mot «facteurs». Nous devons le remplacer par «critères». Je veux être sûr que nous parlons de la même chose.

Le sénateur Joyal: Personnellement, je préférerais «facteurs» tant au paragraphe «1.1» qu'à l'alinéa «d»).

Le sénateur Nolin: Ce que je veux, c'est qu'on utilise le même mot aux deux endroits.

Le sénateur Beaudoin: Mais lequel utiliserons-nous?

Le sénateur Joyal: Nous utiliserons le mot «facteurs».

[*Français*]

Le sénateur Joyal: «facteur».

Le sénateur Nolin: Le vrai mot est «facteur».

Le sénateur Beaudoin: Mais dans *d*) ce serait «critère objectif»?

Le sénateur Joyal: Non, «facteur», parce qu'on maintient la concordance avec le paragraphe (1.1).

Le sénateur Beaudoin: Et en anglais, qu'est-ce qu'on fait?

[*Traduction*]

La présidente: Ce que propose le sénateur Joyal, c'est de modifier son amendement pour que l'alinéa «d») se lise comme suit:

[Translation]

Tout autre facteur objectif qu'elle considère pertinent.

[English]

All in favour?

Senator Beaudoin: If we leave the word "criteria" in, it is included in "facteur".

Senator Joyal: I totally agree with Senator Beaudoin that in the definition "criteria" is part of "facteur". To ensure that the concordance is maintained, we should include the word "facteur".

One includes the other.

The Chairman: All those in favour of the amendment?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: All those opposed?

Carried.

That clause 6 be further amended by substituting at line 14:

"a report of the Commission within six months after receiving it."

I am informed that the French works as well.

All those in favour of the amendment?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: All those opposed?

Carried.

Shall clause 6, as amended, carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: All those opposed?

Carried.

Shall clause 7 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: All those opposed?

Carried.

Shall clause 8 carry? All those in favour?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: I declare clause 8 carried.

Shall clause 9 carry? All those in favour?

Hon. Senators: No.

The Chairman: All those opposed?

I declare clause 9 negated.

Shall clause 10 carry?

Hon. Senators: No.

The Chairman: I declare clause 10 negated.

Shall clause 11 carry?

Hon. Senators: No.

The Chairman: I declare clause 11 negated.

[Français]

Tout autre facteur objectif qu'elle considère pertinent.

[Traduction]

Tous ceux qui sont en faveur de l'amendement.

Le sénateur Beaudoin: Le mot «facteur» traduit bien le mot «critère»,

Le sénateur Joyal: Je suis tout à fait d'accord avec le sénateur Beaudoin. Pour assurer la concordance, nous devrions utiliser le mot «facteur», l'un incluant l'autre.

La présidente: Tous ceux qui sont en faveur de l'amendement?

Des voix: D'accord.

La présidente: Tous ceux qui sont contre.

Adopté.

Que l'article 6 soit de nouveau modifié par substitution à la ligne 14 du texte anglais par ce qui suit:

«a report of the Commission within six months after receiving it.»

On m'informe que ça va aussi pour le texte français.

Tous ceux qui sont en faveur de l'amendement.

Des voix: D'accord.

La présidente: Quels sont ceux qui sont contre?

Adopté.

L'article 6 modifié est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: Tous ceux qui sont contre?

Adopté.

L'article 7 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: Tous ceux qui sont contre?

Adopté.

L'article 8 est-il adopté? Tous ceux qui sont pour?

Des voix: D'accord.

La présidente: L'article 8 est adopté.

L'article 9 est-il adopté? Tous ceux qui sont pour?

Des voix: Non.

La présidente: Tous ceux qui sont contre.

L'article 9 est rejeté.

L'article 10 est-il adopté?

Des voix: Non.

La présidente: L'article 10 est rejeté.

L'article 11 est-il adopté?

Des voix: Non.

La présidente: L'article 11 est rejeté.

There are no changes to clauses 12 to 20. Shall we consider them en masse?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Beaudoin: I wish to confirm one thing. Clause 12 refers to amending section 47. It mentions the word "enfant".

[Translation]

I trust it is not related to the question of the surviving spouse.

Senator Nolin: No, it has to do with the question of children.

Senator Beaudoin: Shall this clause carry?

[English]

Senator Beaudoin: My concerns have been addressed. I wanted to be sure.

The Chairman: Shall clauses 12 to 20 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Opposed?

Carried.

Shall clause 21 carry?

Senator Joyal: Madam Chairman, taking into account that we have amended the previous clauses of the bill, I would like to move an amendment to ensure that we are consistent with the previous clauses of the bill. I would like to move that Bill C-37 be amended in clause 21, on page 13, by replacing lines 1 to 3 with the following:

"21. Sections 2, 3, 7 and 14 to 20 come into force on a day or"

[Translation]

In French, the amendment would read as follows:

Que le projet de loi C-37, à l'article 21, soit modifié, par substitution, aux lignes 3 à 5, page 13, de ce qui suit:

"21. Les articles 2, 3, 7, et 14 à 20 entrent en vigueur à la date".

And it goes on to say on line 6 "à la date fixée par décret".

Senator Nolin: The coming-into-force date is determined by an order of the Governor in Council. A question just occurred to me. I did not put any questions to the department's witnesses when they testified before the committee. Since the coming into force of these amendments affects remuneration, does this clause not put some power in the hands of the executive? Could this not be perceived as the executive branch exercising some control over remuneration? Why would the bill not come into force on the day it receives Royal Assent?

Senator Joyal: I would not venture to speak on behalf of the justice department or the Minister of Justice, but I do believe that some provisions have been put in place.

[English]

One of the main reasons this provision has been added is that there are elements in the bill which needed further consultation with the various levels of the judiciary. In particular, in Ontario,

Aucun changement n'est proposé aux articles 12 à 20. Le membres acceptent-ils de les étudier en bloc?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Beaudoin: Je veux confirmer une chose L'article 12 porte modification de l'article 7. On utilise le mot «enfant».

[Français]

J'espère que ce n'est pas relié au conjoint survivant.

Le sénateur Nolin: Non, c'est toute la question des enfants.

Le sénateur Beaudoin: Adopté?

[Traduction]

Le sénateur Beaudoin: Mes craintes sont apaisées. Je voulai être sûr.

La présidente: Les articles 12 à 20 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

La présidente: Tous ceux qui sont contre.

Adopté.

L'article 21 est-il adopté?

Le sénateur Joyal: Madame la présidente, étant donné que nous avons modifié ces articles du projet de loi, j'aimerais proposer un amendement qui en assurera la conformité avec les dispositions précédentes du projet de loi. J'aimerais proposer que le projet de loi C-37, à l'article 21, soit modifié par substitution aux lignes 3 à 5, page 13, de ce qui suit.

"21. Sections 2, 3, 7 and 14 to 20 come into force on a day or"

[Français]

En français, l'amendement se lirait:

Que le projet de loi C-37, à l'article 21, soit modifié, par substitution, aux lignes 3 à 5, page 13, de ce qui suit:

"21. Les articles 2, 3, 7, 14 à 20 entrent en vigueur à la date".

Et le texte français se poursuit. C'est à la date fixée par décret à la fin de la ligne six.

Le sénateur Nolin: Ce sera un décret du pouvoir exécutif. La question me vient à l'instant et je n'ai pas posé de questions aux témoins du ministère lorsqu'ils sont venus témoigner. Comme la mise en vigueur de ces amendements inclut la rémunération est-ce qu'il n'y a pas, dans cet article de mise en vigueur, un pouvoir entre les mains du pouvoir exécutif? Cela ne pourrait-il pas être perçu comme un contrôle de la rémunération? Pourquoi le projet de loi ne viendrait-il pas en vigueur carrément au moment de sa sanction?

Le sénateur Joyal: Je pense qu'il y a des dispositions, enfin, je ne veux pas risquer de parler au nom du ministère de la Justice ou du ministre de la Justice, certainement pas.

[Traduction]

Cette disposition a été ajoutée en grande partie parce que le projet de loi comporte des éléments qui nécessitaient une consultation plus poussée avec divers paliers de l'appareil

there are discussions about the establishment of the new judges of the family court, and so forth. That is why there are elements that require further discussion with other parties and the necessity of clause 21.

Normally legislation comes into force on the day of its Royal Assent. However, because of the particular elements in the bill with respect to the provincial court, the coming into effect of the bill is fixed by an order of the Governor in Council.

Senator Beaudoin: Having regard to the complexity of the statute, I do not think it detracts from the independence of the judiciary. I understand your point because if the executive branch chooses to delay, the judges may interpret that as going against the independence of the judges." However, in my opinion, this is purely technical, and I would not worry about it.

Senator Nolin: My concern relates to clause 5. As I see it, clause 5 is not included in here. Therefore, I can backtrack on my earlier comments. Clause 5 is the remuneration clause.

Senator Joyal: However, it is not included.

[*Translation*]

The amendments pertain to clauses 2,3,7, 14 and 20.

Senator Nolin: I withdraw my comments in that case.

[*English*]

The Chairman: If I may clarify, these technical amendments are being put in because, in conjunction with Ontario's Bill 79, which would rename certain courts of Ontario, clauses 2, 3 and 7 and the transitional provisions of Bill C-37 would make corresponding amendments to various pieces of legislation, including the Judges Act.

Senator Nolin: I would ask members of this committee to forget my previous comments. The Constitution gives that power to Parliament, not to the executive branch of the government.

Senator Beaudoin: It is the power of the purse.

Senator Joyal: It is important that we know which parts of the bill are subject to a decree of the Governor in Council, taking into account the principle of the separation of power, which we discussed this morning. We must be clear that what we are doing is in strict conformity with the separation of power.

The Chairman: The question then is on the amendment to clause 21. All those in favour of the amendment?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: All those opposed?

Carried.

Shall clause 21, as amended, carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall the title carry?

judiciaire. Plus particulièrement, en Ontario, il est question de l'installation des nouveaux juges du tribunal de la famille, et cetera. C'est la raison pour laquelle il s'y trouve des éléments qui nécessitent une discussion plus poussée avec d'autres parties et l'ajout de l'article 21.

D'habitude la loi entre en vigueur au moment de la sanction royale. Cependant, étant donné les éléments particuliers du projet de loi en ce qui concerne la cour provinciale, l'entrée en vigueur est fixée par décret.

Le sénateur Beaudoin: Étant donné la complexité de la loi, je ne crois pas qu'elle s'éloigne de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Je comprends votre point étant donné que si le pouvoir exécutif choisit de reporter l'entrée en vigueur, les juges pourraient interpréter cela comme allant à l'encontre de leur indépendance. Cependant il s'agit selon moi d'une modification purement technique et je ne m'inquiéterais pas.

Le sénateur Nolin: Je m'interroge au sujet de l'article 5. De la façon dont je vois les choses, l'article 5 n'est pas inclus ici. Par conséquent, je peux retirer ce que j'ai dit. L'article 5 est celui où est question du calcul du traitement.

Le sénateur Joyal: Cependant, il n'est pas inclus.

[*Français*]

Ce sont les article 2, 3, 7,14 et 20.

Le sénateur Nolin: Je retire mes commentaires.

[*Traduction*]

La présidente: Si je peux éclairer votre lanterne, ces amendements techniques sont présentés parce que, conjointement avec le projet de loi 79 de l'Ontario, qui renommerait certains tribunaux de l'Ontario, les articles 2, 3 et 7 de même que les dispositions transitoires du projet de loi C-37 apporteraient des modifications qui s'imposent à diverses mesures législatives, y compris la Loi sur les juges.

Le sénateur Nolin: Je demande aux membres du comité d'oublier ce que j'ai dit. La Constitution donne ce pouvoir au Parlement et non à l'exécutif.

Le sénateur Beaudoin: C'est le pouvoir du Trésor public.

Le sénateur Joyal: Il est important que nous sachions quelles sont les parties du projet de loi qui sont assujetties à un décret, en tenant compte du principe de la séparation des pouvoirs dont nous avons discuté ce matin. Nous devons nous assurer de respecter la séparation des pouvoirs.

La présidente: La mise aux voix porte sur l'amendement proposé à l'article 21. Tous ceux qui sont en faveur de l'amendement?

Des voix: D'accord.

La présidente: Quels sont ceux qui s'y opposent?

Adopté.

L'article 21 modifié est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

Le titre est-il adopté?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall the bill, as amended, carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Is it agreed that the clauses of the bill be renumbered appropriately?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall I report the bill, as amended, to the Senate?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: That completes our agenda for today, honourable senators.

The committee adjourned.

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

Le projet de loi modifié est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

Plaît-il aux membres du comité que les articles du projet de loi soient renumérotés correctement?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

Dois-je faire rapport du projet de loi modifié au Sénat?

Des voix: D'accord.

La présidente: Hororables sénateurs, nous avons épuisé notre ordre du jour.

La séance est levée.

MAIL  **POSTE**

Canada Post Corporation / Société canadienne des postes

Postage Paid

Post payé

Lettermail

Poste-lettre

03159442

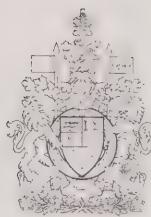
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Edition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Available from:
Public Works and Government Services Canada — Publishing
Ottawa, Ontario K1A 0S9

En vente:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable LORNA MILNE

Wednesday, October 28, 1998

Issue No. 38

Fourth meeting on:
Bill C-25, An Act to amend the National Defence Act
and to make consequential amendments
to other Acts

WITNESSES:
(See back cover)

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Le mercredi 28 octobre 1998

Fascicule n° 38

Quatrième réunion concernant:
L'étude du projet de loi C-25, Loi modifiant la Loi
sur la défense nationale et d'autres lois
en conséquence

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chairman*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Acting Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Joyal, P.C.
Balfour	* Lynch-Staunton
Beaudoin	(or Kinsella (acting))
Bryden	Moore
Buchanan, P.C.	Pépin
Fraser	Rompkey, P.C.
* Graham, P.C. (or Carstairs)	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Andreychuk was substituted for that of the Honourable Senator Eyton (*October 28, 1998*).

The name of the Honourable Senator Rompkey was substituted for that of the Honourable Senator Grafstein (*October 27, 1998*).

The name of the Honourable Senator Bryden was substituted for that of the Honourable Senator Johnstone (*October 22, 1998 — 3:56 p.m.*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président suppléant: L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Joyal, c.p.
Balfour	* Lynch-Staunton
Beaudoin	(ou Kinsella (suppléant))
Bryden	Moore
Buchanan, c.p.	Pépin
Fraser	Rompkey, c.p.
* Graham, c.p. (ou Carstairs)	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications à la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste de membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Andreychuk est substitué à celui de l'honorable sénateur Eyton (*le 28 octobre 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Rompkey est substitué à celui de l'honorable sénateur Grafstein (*le 27 octobre 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Bryden est substitué à celui de l'honorable sénateur Johnstone (*le 22 octobre 1998 — 15 h 56*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, October 28, 1998

(43)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 257, East Block, at 16:03 p.m., the Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Balfour, Beaudoin, Buchanan, P.C., Fraser, Joyal, P.C., Milne, Moore, Pépin and Rompkey, P.C. (9).

In attendance: Nancy Holmes and David Goetz, Research Officers, Research Branch, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, June 18, 1998, the committee continued its consideration of Bill C-25, An Act to amend the National Defence Act and to make consequential amendments to other Acts. (*See Issue No. 33, Thursday, October 1, 1998, for full text of Order of Reference.*)

WITNESSES:

From the Department of National Defence:

Colonel Patricia (Pat) Samson, Canadian Forces Provost Marshal.

From Grainger & Associates Inc.:

Mr. Brian Grainger, Senior Partner.

From the Department of National Defence:

Colonel Bruno Champagne, Deputy Judge Advocate General/Chief of Staff.

The Chairman introduced Col Samson and Mr. Grainger to the committee.

Col Pat Samson made a statement.

Mr. Brian Grainger made a statement and, together with Col Pat Samson, answered questions.

The Chairman introduced Col Champagne to the committee.

Col Bruno Champagne made a statement and answered questions.

At 6:20 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 28 octobre 1998

(43)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 03, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Balfour, Beaudoin, Buchanan, c.p., Fraser, Joyal, c.p., Milne, Moore, Pépin et Rompkey, c.p. (9).

Également présents: Nancy Holmes et David Goetz, attachés de recherche, Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 18 juin 1998, le comité poursuit l'étude du projet de loi C-25, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale et d'autres lois en conséquence. (*Voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans le fascicule n° 33 du jeudi 1^{er} octobre 1998.*)

TÉMOINS:

Du ministère de la Défense nationale:

Le colonel Patricia (Pat) Samson, Grand Prévôt des Forces canadiennes.

De Grainger & Associates Inc.:

M. Brian Grainger, associé principal.

Du ministère de la Défense nationale:

Le colonel Bruno Champagne, juge-avocat général adjoint et chef d'état-major.

La présidente présente le colonel Samson et M. Grainger au comité.

Le colonel Pat Samson fait une déclaration.

M. Brian Grainger fait une déclaration et, avec l'aide du colonel Pat Samson, répond aux questions.

La présidente présente le colonel Champagne au comité.

Le colonel Bruno Champagne fait une déclaration et répond aux questions.

À 18 h 20, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, October 28, 1998

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-25, to amend the National Defence Act and to make consequential amendments to other Acts, met this day at 4:03 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (Chairman) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs is now in session. We have with us today Colonel Patricia Samson and Mr. Brian Grainger.

I believe everyone has copies of the biographies of the witnesses. They are both extremely impressive. Perhaps I should read a little of them into the record.

Colonel Samson has spent time as a teacher, as a member of the Ontario Provincial Police force, as a second Lieutenant in the Security Branch after her training in B.C., and as Deputy Base Security Officer at a Canadian Forces base. After she was promoted to the rank of Lieutenant-Colonel, she was Director of Security Operations 2 at National Defence headquarters.

She was posted with the United Nations in the former Republic of Yugoslavia. She has one master's degree in education and is currently working on her second master's degree in public administration.

I congratulate you, Colonel, on a most remarkable record.

Brian Grainger is known nationally and internationally. He is recognized for his leadership and design of tools and ethics programs for professionalism in practice. He enjoyed 18 years of progressively greater policy and management experience in the federal as well as the provincial justice sector and was the first head of education for the Canadian Judicial Education Centre.

He has been chair of the International Network of Ethics in the public service. He is co-author of "Implementing Ethics Strategies within Organizations" and "Corrections." He is President of the Ethics Practitioners Association of Canada, founding chair of the Ottawa Roundtable on Ethics, a member of the Canadian Association of Chiefs of Police and Adjunct Professor of Law at the University of Ottawa.

Welcome to our session this afternoon. We are fairly informal in this committee. After you have made your presentation, we will have questions from members of the committee.

Colonel Patricia (Pat) Samson, Canadian Forces Provost Marshal, Department of National Defence: Honourable senators, I am pleased to be here to talk about Bill C-25. I propose to highlight some of the issues within Bill C-25 as they relate to

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 28 octobre 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-25, Lo modifiant la Loi sur la Défense nationale et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 16 h 03 pour en faire l'étude

Le sénateur Lorna Milne (présidente) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, je déclare ouverte cette séance du comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Nous accueillons aujourd'hui le colonne Patricia Samson et M. Brian Grainger.

Tout le monde a une copie des notes biographiques concernant les témoins. Dans les deux cas, ces documents sont impressionnantes. Peut-être devrais-je les lire en partie aux fins du compte rendu.

Le colonel Samson a d'abord fait carrière dans l'enseignement s'est jointe ensuite à la Police provinciale de l'Ontario, est devenue sous-lieutenant au Service de sécurité après avoir suivi un entraînement en Colombie-Britannique et a été nommée ensuite adjointe au chef de la Sûreté de l'une des bases des Forces canadiennes. Après avoir été promue au rang de lieutenant-colonel, elle est devenue directrice des Opérations de sécurité 2 au quartier général de la Défense nationale.

Mutée aux Nations Unies, elle a servi dans l'ancienne République de Yougoslavie. Elle détient une maîtrise en éducation et poursuit actuellement des études dans le but d'obtenir un deuxième maîtrise, en administration publique.

Colonel, je vous félicite. Votre carrière est des plus remarquables.

Brian Grainger s'est taillé une réputation nationale et internationale grâce à son leadership et aux outils et programmes déontologiques qu'il a conçus pour mettre le professionnalisme en pratique. Pendant dix-huit ans, il a acquis progressivement une plus grande expérience dans le domaine de l'élaboration de politiques et de la gestion au sein des services juridiques de gouvernements fédéral et provinciaux, et il a été le premier directeur de l'éducation au Centre canadien de la magistrature.

Il a été président du Réseau international de déontologie de la fonction publique. Il est coauteur de «Implementing Ethic Strategies within Organizations» et «Corrections». Il est président de l'Ethics Practitioners Association of Canada, président fondateur de l'Ottawa Roundtable on Ethics, membre de l'Association canadienne des chefs de police et professeur auxiliaire de droit à l'Université d'Ottawa.

Je vous souhaite la bienvenue à l'audience que nous tenons ce après-midi. La façon dont fonctionne le comité n'est pas très protocolaire. Quand vous aurez fait votre présentation, les membres du comité vous poseront des questions.

Le colonel Patricia (Pat) Samson, Grand Prévôt des Forces canadiennes, ministère de la Défense nationale: Honourable sénateurs, je suis heureuse d'être parmi vous pour vous parler du projet de loi C-25. Je vais relever certains points de ce projet.

the military police, and I will try to confine my remarks to five minutes.

In recent years, the role of military police and the structure of the military police organization have been reviewed. The Special Advisory Group on Military Justice and Military Police Investigation Services and the Somalia commission have made recommendations regarding military police. In each case, the recommendations focus on two key areas requiring reform in order to restore confidence in the competency of the military police. The areas are the independence of investigations and related command issues, and accountability.

To address the issue of independence of investigations and the related process for the laying of charges, the National Investigation Service was organized. This unit provides independent investigative services to the Canadian Forces on both a national and international basis. The unit is organized to operate independently of the operational chain of command, to provide investigative services with respect to matters of a serious and sensitive nature, and has the authority to lay charges.

When discussing command and control issues, it is important to point out that the national investigation service is under my direct command and control. I, in turn, report to the Vice-Chief of Defence Staff for strategic organizational matters, but not for the day-to-day investigative operations.

My relationship with the vice-chief is outlined in an accountability framework that both of us signed on March 2, 1998. I believe a copy of this framework has been provided to you. It is found as an annex to the Canadian Forces Provost Marshal's annual report.

This framework, which was developed with the aid of a number of civilian consultants, is similar to the provisions of various provincial police acts that outline the relationship that must exist between police services boards and their respective chiefs of police.

This accountability framework also highlights the need to produce a report on an annual basis. This report will become one of six public reports that must be produced within the Department of National Defence.

The issue of independence in investigations, however, cannot stand alone. There is a need for such independence to be protected by a mechanism that will decrease the possibility of any abuse and increase accountability.

Bill C-25 proposes a number of amendments to the National Defence Act that are aimed at increasing the accountability of military police. The first is found at Part IV, which proposes the establishment of a military police complaints commission. This commission, which would be independent of the Department of National Defence, would be mandated to review, investigate and report on two types of complaints.

loi qui touchent la police militaire, et essayer de limiter mon allocution à cinq minutes.

Ces dernières années, le rôle de la police militaire et la structure de son organisation ont fait l'objet d'un examen. Le Groupe consultatif spécial sur la justice militaire et les Services d'enquête de la police militaire, ainsi que la commission d'enquête sur la Somalie ont présenté des recommandations concernant la police militaire. Dans chaque cas, ces recommandations portaient sur deux domaines clés qu'il fallait modifier pour rétablir la confiance dans la compétence de la police militaire. Ces domaines sont l'indépendance des enquêtes et les questions de commandement qui y sont liées, ainsi que la reddition des comptes.

Pour régler la question de l'indépendance des enquêtes et du processus de dépôt des accusations qui s'y rattache, on a mis sur pied le Service national des enquêtes. Cette unité fournit aux Forces canadiennes des services d'enquête indépendants, à l'échelle nationale et internationale. L'unité est organisée de manière à pouvoir fonctionner indépendamment de la chaîne de commandement opérationnelle et à fournir des services d'enquête sur les sujets de nature grave ou délicate. De plus, elle est habilitée à déposer des accusations.

Quand on parle de commandement et de contrôle, il est important de noter que c'est moi qui assume le commandement et le contrôle direct du Service national des enquêtes. Je relève du vice-chef d'état-major de la Défense pour les questions d'ordre stratégique et organisationnel, mais pas pour les opérations d'enquête courantes.

Les rapports que j'entretiens avec le vice-chef sont décrits dans le Cadre de reddition de comptes que nous avons tous deux signé le 2 mars 1998. Je crois que vous en avez reçu copie. Celle-ci se trouve en annexe du Rapport annuel du Grand Prévôt des Forces canadiennes.

Ce Cadre de reddition de comptes, qui a été préparé avec l'aide d'un certain nombre d'experts-conseils civils, ressemble aux dispositions des diverses lois provinciales sur la police décrivant le rapport qui doit exister entre les commissions des services policiers et leur chef de police respectif.

Ce Cadre de reddition de comptes insiste également sur la nécessité de présenter un rapport annuel. Ce rapport comptera parmi les six rapports publics que doit présenter le ministère de la Défense nationale.

Toutefois, la question de l'indépendance des enquêtes est liée à d'autres facteurs. En effet, cette indépendance doit être protégée par un mécanisme réduisant les risques d'abus et augmentant la reddition de comptes.

Voilà pourquoi le projet de loi C-25 propose un certain nombre de modifications à la Loi sur la Défense nationale visant à augmenter la reddition de comptes au sein de la police militaire. D'abord, à la partie IV, on propose l'établissement d'une Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire. Cette commission, qui serait indépendante du ministère de la Défense nationale, aurait pour mandat d'examiner deux types de plaintes, d'enquêter sur celles-ci et de présenter un rapport.

The first would be complaints about the conduct of any military police person as it pertains to the performance of any police duty or function. This aspect of the proposed legislation is similar to that found in the RCMP Public Complaints Commission.

The second part would address complaints about improper interference into a military police investigation by members of the Canadian Forces or senior members of the department. The proposed legislation would put the department on the leading edge of police accountability complaint mechanisms. We have been able to find no other complaint mechanism in relation to civilian or military police that addresses the issues of interference into investigations as directly as Bill C-25.

The second mechanism in the bill authorizes the establishment of a professional code of conduct. The proposed code will provide an overall model for professional conduct by the military police. We are in the process of preparing this code. In this regard, we are relying heavily on the experiences of the RCMP, and the Ontario and British Columbia police services.

Ultimately, Bill C-25 will not only enhance military policing, but will increase the public's trust in the Canadian Forces. The clauses dealing with accountability, the inclusion of the definitions of military police and Provost Marshall, and the powers of the military police as detailed at clause 156 are key to policing within the department.

Mr. Brian Grainger, Senior Partner, Grainger & Associates Inc.: Honourable senators, I am pleased to have this opportunity to say a few words about this legislation. Without any kind of condition, I should like to say that I echo the comments that have just been made by the Canadian Forces Provost Marshall.

I would like to point out that this legislation includes two very specific areas of importance for the professionalization of the military police. One, of course, is the notion of the military police complaints commission, which I will come back to in a moment; and the other is the professional code of conduct in which I have particular interest and, I would like to suggest, some experience. There are two others which are not so easy to see, but which are being worked on diligently by the Canadian Forces.

One is the notion of a Canadian Forces military police credentials review board and the other is the notion of military police professional standards. All four of these items go hand-in-hand and are extremely important.

Any presentation like my own would be remiss if it did not point out that the Somalia inquiry report aided in this process, or at least pointed out a number of useful things which the Canadian Forces have taken up. As well, the late Chief Justice Brian Dickson and his special advisory group put together some of the suggestions and ideas which are reflected in the legislation. I think he did an excellent job in that regard.

Il y a d'abord les plaintes concernant la conduite de tout membre de la police militaire, dans l'exercice de toute tâche ou fonction de police. On pourrait comparer cet aspect du projet de loi à la Commission des plaintes contre la GRC.

Ensuite, il y a les plaintes concernant l'intervention de membres des Forces canadiennes ou de hauts fonctionnaires du ministère dans une enquête de la police militaire. Avec ce projet de loi, le ministère serait à l'avant-garde en ce qui a trait aux mécanismes de plainte et de reddition de comptes des services policiers. En effet, nous n'avons trouvé aucun autre mécanisme de plainte contre la police civile ou militaire présentant des dispositions sur les questions d'ingérence dans les enquêtes qui soient aussi directes que celles du projet de loi C-25.

Ensuite, le projet de loi autorise l'établissement d'un code de déontologie de la police militaire. Ce code sera le modèle sur lequel les policiers militaires devront baser leur conduite professionnelle. Nous sommes actuellement en train de rédiger ce code. À cet égard, nous nous fondons beaucoup sur les expériences de la GRC et des services policiers de l'Ontario et de la Colombie-Britannique.

En bout de ligne, non seulement le projet de loi C-25 améliorera-t-il les services de police militaire, mais il augmentera la confiance du public envers les Forces canadiennes. Les articles traitant de la reddition de comptes, l'ajout des définitions de la police militaire et du Grand Prévôt, ainsi que la description des pouvoirs de la police militaire à l'article 156 sont essentiels à la bonne marche des services de police du ministère.

M. Brian Grainger, associé principal, Grainger & Associates Inc.: Honorable sénateurs, je suis heureux d'avoir l'occasion de dire quelques mots sur ce projet de loi. J'aimerais ajouter que je reprends à mon compte, sans quelque réserve que ce soit, les propos du Grand Prévôt des Forces canadiennes.

Ce projet de loi, je le souligne, comporte deux séries de dispositions très précises qui sont d'une grande importance dans le contexte de la professionnalisation de la police militaire. Le premier élément est, bien entendu, la création d'une Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire, un sujet auquel je reviendrai dans un moment; le deuxième est l'idée d'instituer un code de déontologie professionnel, ce qui m'intéresse tout particulièrement car c'est un domaine dans lequel je peux dire que j'ai une certaine expérience. À cela s'ajoutent deux autres éléments qui, même s'ils ne sont pas autant mis en évidence, font l'objet de travaux assidus au sein des Forces canadiennes.

Il s'agit d'instituer, d'une part, une commission d'examen de titres et, d'autre part, des normes professionnelles s'appliquant à la police militaire des Forces canadiennes. Ces quatre éléments complètent et sont extrêmement importants.

On négligerait quelque chose si, dans tout exposé comme celui que je vous présente actuellement, on ne soulignait pas que le rapport de la commission d'enquête sur la Somalie a joué un certain rôle dans le lancement de ce processus ou, du moins, a fait ressortir un certain nombre d'idées utiles que les Forces canadiennes ont décidé d'explorer. Par ailleurs, le défunt juge Brian Dickson et son groupe consultatif spécial avaient

Today, I should like to concentrate on the military police complaints commission provisions of Bill C-25 which, as Colonel Samson just mentioned, are included in Part IV of the bill. In this regard, senators would be interested in how this section, among a number of related initiatives, supports the enhanced accountability and widens and deepens the professionalization of the Canadian Forces.

On the overhead projector behind you, Madam Chairman, you will see in graphic form what I am trying to point out. That is to say that this bill, supported by other initiatives that are in place and being built on now in the Canadian Forces at the Department of National Defence, is working toward this very professionalization and accountability mentioned by Colonel Samson and others who have appeared before this committee in the last couple of weeks.

It is essential to say that this is a larger picture than only the important elements of this excellent piece of legislation. It is important to keep the entire package in mind.

When the package was prepared, those who prepared it had accountability in mind. They also had in mind the distinct advice of Chief Justice Dickson in regard to the creation of these kinds of elements.

Speaking now from my experience in policing, there is no perfect system, as those who work in both civilian and military justice environments can attest.

The initiatives before you today, in particular the provision concerning the complaints commission, are based on several key policing lessons that have been learned over the last two or three decades in North America and in Europe. They include the independence of the police; oversight mechanisms for policing; accountability in regard to command and control, which includes elements such as audits, a framework like the one described to include the Vice-Chief of the Defence Staff; and of course the allowance that the Canadian Forces Provost Marshall has the ability and the authority to act, as is the case now.

More than that, I would draw your attention to the annual report, one of many to come, I am sure, of the Canadian Forces Provost Marshall, which is both transparent and open. In particular, I draw your attention to the most recent annual report of the Canadian Forces Provost Marshall, which lay out the situation across the military police in terms of its activities and its operations. It is typical and comparable to the annual reports of

formulé des propositions et des idées que reflète le texte législatif. À mon avis, le juge Dickson a fait de l'excellent travail à cet égard.

Aujourd'hui, j'aimerais me concentrer sur les dispositions du projet de loi C-25 qui portent sur la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire et qui, comme le colonel Samson vient de l'indiquer, se trouvent dans la partie IV du projet de loi. À cet égard, les sénateurs trouveront sans doute intéressant de savoir comment, parmi plusieurs autres initiatives connexes, ces dispositions appuient une amélioration de la responsabilisation des Forces canadiennes tout en élargissant et en approfondissant leur professionnalisation.

Le transparent projeté derrière vous, madame la présidente, illustre sous la forme d'un graphique ce que j'essaie de souligner. C'est-à-dire que ce projet de loi, appuyé par d'autres initiatives déjà lancées et dont les Forces canadiennes du ministère de la Défense nationale tentent d'élargir la portée, s'inscrit exactement dans le courant de professionnalisation et de responsabilisation dont le colonel Samson vient de faire état, comme d'ailleurs d'autres témoins qui ont comparu devant le comité ces dernières semaines.

Il faut bien souligner qu'il s'agit d'un projet qui ne se limite pas aux éléments importants que l'on trouve dans cet excellent texte législatif. Il est important de garder à l'esprit tout le train des mesures envisagées.

Lorsque le projet a été lancé, ceux qui y ont travaillé visaient la responsabilisation, en s'inspirant des conseils qu'avait clairement formulés le juge en chef Dickson à propos d'initiatives de ce type.

Si j'en crois l'expérience que j'ai acquise dans le domaine du maintien de l'ordre, il n'existe pas de système parfait, comme peuvent en témoigner tous ceux qui travaillent dans le secteur de la justice tant civile que militaire.

Les initiatives que vous étudiez aujourd'hui, particulièrement la disposition concernant la Commission d'examen des plaintes, se fondent sur plusieurs leçons clés touchant le maintien de l'ordre qui ont pu être tirées de notre expérience au cours des deux ou trois dernières décennies en Amérique du Nord et en Europe. Nous avons par exemple appris à reconnaître l'importance des facteurs suivants: indépendance de la police; mécanisme de surveillance des opérations de maintien de l'ordre; responsabilisation des fonctions de commandement et de contrôle, ce qui recouvre par exemple des vérifications, un cadre de travail semblable à celui qui vient d'être décrit et qui prévoit l'intervention du vice-chef de l'état-major de la Défense; et bien entendu, la délégation au Grand Prévôt des Forces canadiennes des pouvoirs nécessaires pour prendre les mesures qui s'imposent, comme c'est le cas actuellement.

En outre, j'attire votre attention sur le rapport annuel du Grand Prévôt des Forces canadiennes, le premier d'une longue série, j'en suis certain, dont la transparence et la franchise sont à souligner. Plus particulièrement, je vous signale que dans ce tout récent rapport du Grand Prévôt des Forces canadiennes, on trouve une description de la situation de la police militaire, de ses activités et de son fonctionnement. Il s'agit d'un document type comparable

civilian police which are available across this country, North America, and so on.

I would like to conclude my remarks with a couple of critical questions that all Canadians, including the rank and file of the Canadian Forces, and certainly senators, have a right to ask about this and the related initiatives I have just discussed.

First, do the Bill C-25 amendments improve military police professionalism? Yes. Existing Canadian police service acts and accountabilities have been built into the operational and other oversight mechanics of this legislation.

Second, do we need a military police complaints commission? Yes. It addresses concerns raised by the Somalia commission report and by Chief Justice Dickson's report. Will it be similar to that of the RCMP? It is modelled on the RCMP Public Complaints Commission and on several related police oversight mechanisms, which we can discuss if you so desire.

After the reforms are implemented, how will military police accountability compare with civilian policing? A close comparison on an item-by-item basis across all major Canadian police service statutes will show, can show, does show, that the accountabilities are addressed.

Senator Beaudoin: Thank you for your presentation. You referred two or three times to former Chief Justice Brian Dickson. I have the greatest admiration for that great jurist. He made a report to the Prime Minister on this subject. I should like to know from you, in your particular sphere, whether we have given effect to his recommendations and whether his suggestions have been implemented.

Of course, we cannot do everything in one day, but coming from inside the Canadian Armed Forces, what is your reaction? Is there an implementation? As we say in French —

[Translation]

Was there any follow-up to Chief Justice Dickson's report?

[English]

Col Samson: The recommendations in Justice Dickson's report which relate to the military police are recommendations 9 through 14. Every one of them has been implemented. We have taken a year and a half and we have succeeded in finalizing every one of them.

Senator Beaudoin: That is very good. I wish to congratulate you.

Col Samson: We have worked hard, senator.

aux rapports annuels produits par les services de police civils dans tout le pays, en Amérique du Nord, et ainsi de suite.

J'aimerais conclure mes observations par deux ou trois questions d'importance critique que tous les Canadiens, y compris le personnel subalterne des Forces canadiennes, et certainement les sénateurs, sont en droit de se poser à propos des textes législatifs et des initiatives connexes dont je viens de parler.

Premièrement, est-ce que les modifications apportées par le projet de loi C-25 améliorent le professionnalisme de la police militaire? Oui. Les dispositions en vigueur actuellement qui s'appliquent aux services policiers canadiens, ainsi que les responsabilités que cela implique ont été prises en compte pour élaborer les mécanismes fonctionnels et autres outils de surveillance définis dans ce projet de loi.

Deuxièmement, avons-nous besoin d'une Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire? Oui. Sa création répond aux préoccupations exprimées par la commission d'enquête sur la Somalie et par le juge en chef Dickson dans son rapport respectif. S'agira-t-il d'une entité semblable à celle qui a été créée dans le cas de la GRC? Elle prend effectivement comme modèle la Commission des plaintes du public contre la GRC ainsi que plusieurs autres mécanismes de surveillance des services de police dont nous pouvons parler si vous le souhaitez.

Une fois les réformes mises en oeuvre, est-ce que la responsabilisation de la police militaire sera du même niveau que celle des services de police civils? Si l'on fait une comparaison point par point avec tous les principaux textes législatifs s'appliquant aux services de police canadiens, on pourra voir effectivement que tous les aspects de cette responsabilisation sont pris en compte.

Le sénateur Beaudoin: Merci de nous avoir présenté ce exposé. Vous avez parlé deux ou trois fois de l'ancien juge en chef Brian Dickson. C'était un juriste éminent que j'admirais beaucoup. Il a transmis un rapport sur ce sujet au premier ministre. J'aimerais que vous me disiez si, dans votre propre secteur d'activités, ses recommandations ont eu une application concrète et si ses suggestions ont été mises en oeuvre.

De toute évidence, on ne peut pas tout faire en un jour, mais étant donné que vous évoluez dans le milieu des Forces armées canadiennes, quelle est votre impression? Y a-t-il eu un prolongement concret? Comme on dit en français...

[Français]

Est-ce qu'il y a eu un suivi du rapport du juge en chef Dickson?

[Traduction]

Col Samson: Les recommandations que l'on trouve dans le rapport du juge Dickson et qui touchent la police militaire sont les recommandations allant de 9 à 14. Elles ont toutes été mises en oeuvre. Cela nous a pris un an et demi pour finaliser la mise en application de chacune d'entre elles.

Le sénateur Beaudoin: C'est très bien. Je vous félicite.

Col Samson: Nous avons travaillé fort, monsieur le sénateur.

Senator Beaudoin: I will ask the question to the Judge Advocate General at the courts martial level. I think the Judge Advocate General is now the prosecutor. He is no longer a judge.

Col Samson: That is not in my area of expertise. As long as I have a prosecutor with whom to discuss the laying of charges, I am happy.

Senator Rompkey: I have several questions and I am happy to hear from either of the witnesses. The first question is with regard to the military police and their independence, particularly at the local level.

At the local level, the military police are under the commanding officer. The commanding officer is enjoined to report incidents to authorities. What happens? Do you feel there are adequate safeguards to ensure that it does happen? Are there adequate sanctions to be imposed if it does not happen?

The second part of that question is with regard to the military police. If the military police are under the control of the local commanding officer, are they in fact independent? Could you comment on that in relation to the incident in Somalia when the police were not really called? Perhaps not enough police were sent in the first place, but there was a time lag in the referral to the police in that particular incident.

The short question is whether the events of Somalia could happen again under the new legislation.

Col Samson: I will take your questions part by part, senator. Yes, the military police on the bases do work for their local commanding officers. They do provide a policing role similar to that of a civilian police force in a town.

They follow the policies issued by my office. To ensure that these policies are followed and that there is no interference, I now have, as a result of the Dickson commission, an audit group that goes in and audits everything they do. If it is seen that anyone interferes, we do an investigation.

To complement this, of course, is the Military Police Complaints Commission, because any policeman who believes his commanding officer has interfered can make a complaint. That provides even more checks and balances and that is wonderful.

Senator Beaudoin: Did you say "any"?

Col Samson: Any police officer who is doing an investigation can complain. As you all know, an investigation can be as small as stopping a vehicle and asking the person for their name because they are speeding. That is the beginning of an investigation. Any police officer has that right. This is not limited. His supervisor also has that right. There are checks and balances.

Le sénateur Beaudoin: Je voudrais poser une question concernant le juge-avocat général au niveau de la cour martiale. Je pense que désormais, ce juge-avocat général a été remplacé par un procureur. Ce n'est plus un juge.

Col Samson: Je ne suis pas compétente pour vos répondre. Tant et aussi longtemps que je peux m'adresser à un procureur pour discuter des dépôts d'accusations, je suis satisfaite.

Le sénateur Rompkey: J'ai plusieurs questions à poser, et l'un ou l'autre des témoins peut y répondre. La première a trait à la police militaire et à son indépendance, particulièrement au niveau local.

Au niveau local, la police militaire relève du commandant. Le commandant est tenu de signaler tout incident aux autorités. Qu'arrive-t-il? Pensez-vous que les dispositifs actuellement en place sont adéquats pour garantir que les choses se passent ainsi véritablement? Existe-t-il des sanctions adéquates que l'on peut imposer si ce n'est pas le cas?

La seconde partie de cette question porte sur la police militaire. Si la police militaire relève du commandant local, est-elle en fait indépendante? Pourriez-vous me répondre en tenant compte de l'incident qui a eu lieu en Somalie et où la police n'a pas vraiment été appelée à intervenir? Peut-être n'avait-on tout simplement pas envoyé dans ce pays un contingent suffisant de policiers militaires, mais lors de cet incident, il y a eu un délai avant que l'on appelle la police à la rescousse.

En bref, je voudrais savoir si les événements qui se sont produits en Somalie pourraient encore arriver si cette nouvelle législation était en vigueur.

Col Samson: Je vais répondre à vos questions l'une après l'autre, monsieur le sénateur. Oui, la police militaire qui se trouve sur les bases relève de leur commandant local. Elle joue un rôle semblable à celui des services de police civils dans une ville.

La police militaire agit dans le cadre des politiques émises par mon bureau. Pour assurer que ces politiques sont respectées et que personne ne fait obstacle à leur application, je peux maintenant faire intervenir des vérificateurs nommés suite aux recommandations de la commission Dickson, qui se chargent de contrôler tout ce que fait la police militaire. Si l'on décelle une ingérence quelconque, une enquête est lancée.

La Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire vient évidemment s'ajouter à ce mécanisme, car tout policier qui estime que son commandant est coupable d'ingérence peut formuler une plainte. Je dispose ainsi d'un système de freins et de contre-poids encore plus efficace, et j'en suis très satisfaite.

Le sénateur Beaudoin: Vous avez bien dit que «tout» policier peut formuler une plainte?

Col Samson: Tout policier qui mène une enquête peut formuler une plainte. Comme vous le savez tous, une enquête peut se résumer à arrêter un véhicule et à demander au conducteur de donner son nom parce qu'il fait de l'excès de vitesse. Ce peut-être le début d'une enquête. Tout policier a le droit d'agir ainsi. Il n'y a pas de limite. Son superviseur jouit également du même droit. Il existe un système de freins et de contre-poids.

The Vice-Chief of Defence Staff, as a result of his accountability framework, is responsible to ensure that an audit is done of the National Investigation Service and ultimately of all the audits we do. There is nothing hidden.

When it comes to operations, whether it is in Somalia or in Yugoslavia, for example, since the inception of the NIS, the military police go with the operators but they are not "my" military police. They belong to the commanding officer.

With each group, I send two to three NIS investigators, specially trained investigators. The unit provides administrative support, food, and lodgings, but they work directly for me and not for that commanding officer. Therefore, if there is any investigation, they come directly to me.

If, for example, a small group goes off some place without taking any military police because the group is not large enough, and if it is reported back that an incident has occurred — as the commanding officers must report — then it is my decision to send military or National Investigation Service people in to do the investigation. It is not the commanding officer's decision as it was in the Somalia situation. I am in control of the serious and sensitive investigations, like the civilian police.

Senator Rompkey: My next question is with regard to the civilian component within the military. I asked this question before and I wish to ask it again. I put it in the context of the parliamentary report and the white paper. Both of those documents dealt with the tooth-to-tail ratio of the Armed Forces, having more people in uniform at the sharp end and more people out of uniform at the blunt end. The blunt end covers those who supply the support — cooks, dental assistants, perhaps nurses.

The question really is to what degree is the legal community involved in the Armed Forces in that category, starting with the Judge Advocate General.

The Judge Advocate General in this country is appointed by the Governor in Council and has, by custom, been a serving Canadian Forces legal officer. However, the National Defence legislation does not require the Judge Advocate General to be a serving military officer. In the United Kingdom and Australia, the Judge Advocate General is a civilian position.

Start with the Judge Advocate General and carry on through the legal community in the Armed Forces, including the appointment of judges. We discussed this to some degree last time. I would like to hear some of the pros and cons for use of civilian expertise within the military.

Dans le contexte de son Cadre de reddition de comptes, le vice-chef d'état-major de la Défense est chargé de s'assurer que le Service national des enquêtes fait l'objet d'une vérification, et il est également responsable de toutes les vérifications que nous effectuons. Tout est transparent.

Au plan des opérations, que ce soit en Somalie ou en Yougoslavie, par exemple, depuis la création du Service national des enquêtes, la police militaire accompagne les troupes, mais il ne s'agit pas dans ce cas de «ma» police militaire. Elle relève du commandant.

J'envoie avec chaque groupe deux ou trois enquêteurs du Service national des enquêtes, des enquêteurs qui ont reçu une formation spéciale. Les responsabilités de cette unité comprennent le soutien administratif, la nourriture et l'hébergement, mais ses membres relèvent directement de moi et non du commandant en cause. Par conséquent, si une enquête est lancée, c'est à moi qu'ils font rapport directement.

Si, par exemple, un petit groupe intervient quelque part sans être accompagné d'agents de la police militaire parce que le groupe en question n'est pas assez important, et si l'on me signale qu'un incident s'est produit — les commandants doivent signaler ce genre d'incident — c'est alors à moi de décider d'envoyer soit des agents de la police militaire, soit des membres du Service national des enquêtes pour faire enquête. Cette décision n'appartient pas au commandant, comme ce fut le cas en Somalie. C'est moi qui suis chargée de lancer les enquêtes dans des situations graves et délicates, comme le chef de services de police civils.

Le sénateur Rompkey: Je voudrais maintenant vous poser une question concernant les effectifs civils que l'on trouve au sein des forces armées. J'ai déjà posé cette question, mais je veux la poser à nouveau. Je la pose dans le contexte du rapport au Parlement et du livre blanc. Dans ces deux documents, on parlait du ratio des effectifs civils et militaires au sein des forces armées et l'on disait qu'il y avait plus de personnel en uniforme au sommet et plus de personnel civil à la base. La base comprend le personnel de soutien — les cuisiniers, les assistants dentaires, peut-être même les infirmières.

Ma question est celle-ci: dans quelle mesure le milieu juridique est-il représenté au sein de l'effectif civil des forces armées, en commençant par le juge-avocat général.

Dans notre pays, le juge-avocat général est nommé par le gouverneur en conseil et, traditionnellement, est considéré comme un avocat militaire en activité de service au sein des Forces canadiennes. Toutefois, la Loi concernant la Défense nationale n'exige pas que le juge-avocat général soit un officier en activité de service. Au Royaume-Uni et en Australie, le juge-avocat général occupe ce poste à titre civil.

Veuillez commencer par le juge-avocat général et ensuite parler de la communauté juridique au sein des forces armées, notamment de la nomination des juges. Nous avons discuté de cela dans une certaine mesure la dernière fois. J'aimerais que vous me disiez quels sont certains des avantages et des désavantages de faire appel aux compétences de civils au sein des forces armées.

Mr. Grainger: The easy part of the question is to ask you to call on the excellent JAG staff. They are here to talk about the situation within JAG.

If the question is, compared to policing communities across Canada, are we using civilian expertise as best we can in military policing, then the answer is perhaps that it was not so true —

Senator Rompkey: I refer not only to military policing, but also to the military justice system.

Mr. Grainger: I can appreciate that. Forgive me for staying within the confines of the military police where I am more comfortable and more able to answer your question. The JAG personnel would be competent to address the rest.

Senator Rompkey: We have explored that with them.

Mr. Grainger: On the military policing side, it is to the credit of the Canadian Forces today that, over the last number of years, the Canadian Forces, and the military police provost marshal, in particular, have brought more people into the picture in looking at what is going on, through audits and so forth. They brought in other police services. There are two or three police services functioning in secondment categories and other categories with military police.

If the value of having that civilian input is part or most of the question, you are quite right; it is happening. If part of your question is whether we did enough of it before, my intuition tells me that we did not; but it is happening now. There is now more civilian input into what is happening. The specifics of that are, of course, in the hands of the current provost marshal.

Col Samson: Senator, one of the recommendations put forth by the Right Honourable Judge Dickson was that we set up a secondment and exchange program with the local police. We have done that. I have two RCMP members with me now. I have four or five people seconded with local civilian police forces so that we can learn from each other and grow. We have much to offer each other.

Security clearances used to be done only by military police. That has changed. Out of approximately 35 persons, I have one military police person. The others are all civilians, public servants. They do the job as well, if not better, than we do. I am very happy with their work.

As a matter of fact, as a result of another recommendation of the Dickson group, our security clearance background checks — those being the checks where people knock on doors to ask your neighbours about your background, your habits, and so on — have been turned over to the Canadian Security and Intelligent Service.

M. Grainger: La solution de facilité, pour répondre à votre question, est de vous demander de vous adresser au personnel du juge-avocat général, qui est le mieux placé pour vous parler de la situation au sein du bureau du JAG.

Si vous cherchez à savoir si, par comparaison avec les autres services de police du Canada, nous utilisons du mieux possible les compétences des civils dans les services de la police militaire, la réponse est que sans doute, cela n'était pas absolument vrai...

Le sénateur Rompkey: Je ne parle pas seulement de la police militaire, mais de tout le système juridique militaire.

M. Grainger: Je comprends cela. Permettez-moi de me limiter à la police militaire parce que c'est un domaine que je connais mieux, et je peux donc ainsi répondre plus facilement à votre question. Les gens qui travaillent pour le juge-avocat général ont les compétences nécessaires pour vous donner le complément d'information que vous souhaitez.

Le sénateur Rompkey: Nous avons exploré la question avec eux.

M. Grainger: En ce qui concerne la police militaire, il faut reconnaître que ces dernières années, les Forces canadiennes, et plus particulièrement le Grand Prévôt de la police militaire, ont eu le mérite de faire intervenir de plus en plus de gens de l'extérieur, dans le cadre de vérifications et ainsi de suite. Ils ont fait intervenir d'autres services de police. Des membres de deux ou trois services de police ont été détachés ou travaillent à d'autres titres au sein de la police militaire.

Si la question que vous avez posée porte en tout ou en partie sur la valeur qui est accordée aux services que procurent ces civils, vous avez tout à fait raison; c'est une chose reconnue. Quant à savoir si l'on a fait suffisamment appel à ces compétences par le passé, mon intuition me dit que cela n'était pas le cas; mais c'est ce qui se passe maintenant. On fait maintenant intervenir davantage des civils. C'est évidemment le Grand Prévôt qui est en poste actuellement qui décide des modalités de ces interventions.

Col Samson: Sénateur, le très honorable juge Dickson a recommandé notamment que nous mettions en place un programme de détachements et d'échanges avec la police locale. Nous l'avons fait. Mon personnel compte maintenant deux membres de la GRC. Quatre ou cinq personnes appartenant à mon service sont détachées auprès des forces de police civiles locales de façon à ce que nous puissions apprendre mutuellement et nous développer. Nous avons beaucoup à offrir les uns aux autres.

C'était la police militaire qui avait l'habitude de se charger des habilitations de sécurité. Nous avons changé cela. Sur environ 35 personnes affectées à ces tâches, une seule fait partie de la police militaire. Les autres sont tous des civils, des fonctionnaires. Ils font le travail aussi bien, sinon mieux que nous. Je suis très satisfaite de leur travail.

En fait, suite à une autre recommandation de la commission Dickson, les vérifications d'antécédents faites dans le cadre des habilitations de sécurité — c'est-à-dire le genre de vérification que l'on fait en allant demander à vos voisins quels sont vos antécédents, vos habitudes, et cetera — ont été confiées au

Military police no longer do them. Military police will do law enforcement only.

So you are absolutely right, and we have made those steps. We will continue joining forces with the local civilian police to learn and to grow.

Senator Rompkey: Would you like to comment on the Judge Advocate General's position and compare Canada to Australia and Great Britain?

Col Samson: To tell you the truth, I am out of my league on that issue. I am very pleased with the advice I have been getting from the Judge Advocate General's office and I leave those issues in their hands.

Senator Joyal: Colonel Samson, to give us a general idea of your activities, could you tell us the nature of the conflicts that recur most often.

Col Samson: The complaints commission has not yet been set up. Within my staff, I have set up a shadow complaints mechanism, so that when the complaints commission is set up we can just plug into it and go.

The complaints we have been dealing with lately are similar to those that the RCMP Public Complaints Commission receives. They can be complaints of excess use of force by military police, or of not ensuring that people's rights are respected, or of not correctly following policies and procedures. If you wish, I can send you a better list.

All of these are investigated in the way that we believe the Military Police Complaints Commission will work. Of course, how they will set up their procedures will depend on them and the desires of their chairmen. We are following the same procedures that the RCMP Public Complaints Commission is using now. We investigate and then we make recommendations.

Senator Joyal: How many commissioners will you have in the commissions that you will establish?

Col Samson: We have no commissioners within my organization because military police and one RCMP officer are dealing with them.

According to Bill C-25, I believe there will be a maximum of five.

Senator Joyal: How will those five commissioners be appointed?

The Chairman: I believe it is by Order-in-Council appointment.

Col Samson: Yes, it is. I have no connection with the appointments, nor do I want any, because I believe they must be independent.

Senator Joyal: That leads to my next question. How can we be assured that they will be independent? One of the most important elements in the administration of justice is to be sure that the

Service canadien du renseignement de sécurité. Ce n'est plus la police militaire qui s'en charge. La police militaire s'occupe uniquement de l'application de la loi.

Vous avez donc tout à fait raison, et nous avons pris ces initiatives. Nous allons continuer à travailler de concert avec les services de police civils locaux pour apprendre et nous développer.

Le sénateur Rompkey: Pourriez-vous parler du poste du juge-avocat général et faire une comparaison entre le Canada d'une part et l'Australie et la Grande-Bretagne d'autre part?

Col Samson: À vrai dire, ce n'est pas mon domaine. Je suis très satisfaite des conseils que j'ai reçus du bureau du juge-avocat général, et je le laisse s'occuper de ce genre de question.

Le sénateur Joyal: Colonel Samson, pour nous donner une idée générale de votre activité, pouvez-vous nous dire quelle est la nature des différends qui se font jour le plus souvent.

Col Samson: La Commission d'examen des plaintes n'a pas encore été établie. J'ai mis en place dans mon service un mécanisme d'examen des plaintes subsidiaire, si bien que lorsque la commission sera créée, il nous suffira d'établir les liaisons nécessaires.

Les plaintes que nous avons eu à traiter récemment sont du même ordre que celles que reçoit la Commission des plaintes du public contre la GRC. Il peut s'agir de plaintes concernant un recours abusif à la force de la part de la police militaire, le fait de ne pas s'assurer que les droits des gens sont respectés ou de ne pas suivre correctement les politiques et les procédures. Si vous le souhaitez, je peux vous faire parvenir une liste plus complète.

Toutes ces plaintes font l'objet d'enquêtes menées de la façon dont nous croyons que la Commission d'examen des plaintes de la police militaire le fera. Bien entendu, les procédures que la commission mettra en place reflèteront les souhaits de son président. Nous avons adopté les mêmes procédures que la Commission des plaintes du public contre la GRC. Nous faisons enquête et ensuite, nous formulons des recommandations.

Le sénateur Joyal: La commission que vous allez établir comprendra combien de commissaires?

Col Samson: Au sein de mon service, il n'y a pas de commissaire, car c'est la police militaire et un agent de la GRC qui se chargent des plaintes.

En vertu du projet de loi C-25, je crois que les commissaires seront au maximum au nombre de cinq.

Le sénateur Joyal: Comment ces cinq commissaires seront-ils nommés?

La présidente: Je crois qu'il s'agira de nominations par décret

Col Samson: Oui, c'est bien cela. Je ne joue aucun rôle dans ces nominations et d'ailleurs, je ne le souhaite pas car, à mon avis les membres de la commission doivent être indépendants.

Le sénateur Joyal: Cela m'amène à la question suivante. Comment pouvons-nous être sûrs que ces commissaires seront indépendants? Un des plus importants éléments de

persons making decisions are totally independent from those being complained about.

Col Samson: I presume it will be organized in the same fashion as the RCMP Public Complaints Commission is organized. Those commissioners are appointed. I was just reading the report of the RCMP Public Complaints Commission. Last year, they received approximately 2,600 complaints.

Senator Joyal: And how many members of the RCMP are there?

Col Samson: There are 15,000 members of the RCMP.

Senator Joyal: And how many people do you have to deal with?

Col Samson: We have 1,200 members.

Senator Joyal: So we could expect a similar ratio of complaints, unless the military police are more disciplined than the RCMP.

Col Samson: I would suggest that until people understand to what level the complaints commission goes, we will receive many more complaints because it is a new body. The RCMP received approximately 2,600 complaints last year and the commission investigated 300 of those. The other 2,300 were investigated by the RCMP. The RCMP reports to the RCMP Public Complaints Commission and indicates to that commission what steps it plans to take to correct the situation.

If the complaints commission agrees with the corrective measure, that is accepted. If it does not, they reinvestigate. I suspect that is what they will do with us. They would oversee any investigation I would do for the complaints commission. They would either approve it, or not. It certainly makes my job very transparent and open. Ultimately, they report on it.

Senator Joyal: As you know, there has been much interest among the Canadian public in the equality of women and men in the public service and in the Armed Forces.

The stories that we have heard about sexual harassment in the forces add to our perception that there is something different in the military compared to civilian life because of the line of authority and discipline that is so important and compelling for the performance of the forces.

How do you envisage the complaints commission ensuring the fairest treatment possible for female members?

Col Samson: The complaints commission will be dealing with complaints about military police. They will not be dealing with issues of sexual assault or sexual harassment. Sexual assault is a criminal offence and I take care of that with my National Investigation Service.

I assure you, senator, as a woman, that there is equality between the female military police and the male military police. If I do not believe there is that equality, I am the first to stand up. I believe the complaints commission will look at it the same way.

l'administration de la justice est de s'assurer que les gens qui sont chargés de prendre les décisions sont totalement indépendants de ceux qui sont l'objet des plaintes.

Col Samson: Je présume que cette commission sera organisée de la même façon que la Commission des plaintes du public contre la GRC. Ces commissaires sont nommés. Je viens juste de lire le rapport de cette commission. L'an dernier, elle a reçu environ 2 600 plaintes.

Le sénateur Joyal: Et combien la GRC compte-t-elle d'agents?

Col Samson: La GRC compte 15 000 employés.

Le sénateur Joyal: Et combien de personnes comptent vos effectifs?

Col Samson: Mille deux cents personnes.

Le sénateur Joyal: On peut donc s'attendre à un ratio similaire de plaintes, à moins que la police militaire soit plus disciplinée que la GRC.

Col Samson: Je dirais que jusqu'à ce que les gens sachent quel genre de plaintes la commission examinera, nous allons en recevoir beaucoup plus, parce qu'il s'agit d'une nouvelle entité. La GRC a reçu environ 2 600 plaintes l'année dernière, et la commission en a examiné 300. Les 2 300 autres ont fait l'objet d'enquêtes menées par la GRC. La GRC fait rapport à la Commission des plaintes du public contre la GRC et lui indique les mesures qu'elle envisage prendre pour remédier à la situation.

Si la commission approuve la mesure envisagée, l'affaire est close. Sinon, la commission rouvre le dossier. Je présume que les choses se passeront ainsi dans notre cas. La commission aura un droit de regard sur toute enquête que je pourrais mener. Elle pourra approuver ou non mes décisions. De cette façon, je pourrai travailler en toute transparence et honnêteté. Éventuellement, la commission fera rapport de mes décisions.

Le sénateur Joyal: Comme vous le savez, la population canadienne s'intéresse beaucoup aux questions d'égalité entre les hommes et les femmes qui travaillent dans la fonction publique et pour les forces armées.

Les affaires de harcèlement sexuel dont l'armée a été le théâtre et dont nous avons entendu parler nous confirment qu'il existe une différence entre la vie civile et la vie militaire, à cause de la hiérarchie et de la discipline qui jouent un rôle contrignant et si important pour assurer le bon rendement des forces armées.

Selon vous, comment la Commission d'examen des plaintes pourra-t-elle assurer aux membres féminins des forces armées le traitement le plus juste possible?

Col Samson: La commission s'occupera des plaintes concernant la police militaire. Elle ne traitera pas les cas d'agression sexuelle ni de harcèlement sexuel. L'agression sexuelle est un acte criminel, et je demande au Service national des enquêtes de se charger de ce genre d'affaire.

Je vous assure, monsieur le sénateur, moi qui suis une femme, que les membres féminins comme les membres masculins de la police militaire sont traités en toute égalité. Si je juge que ce principe d'égalité n'est pas respecté, je suis la première à

Senator Joyal: When you affirm that there is equality, I am certain no one around this table would doubt that. It is not only a question of stating it; it is also a question of knowing how the system is managed to protect the individual who is more “at risk” in the system, to prevent the systemic discrimination that might exist.

With great respect, Colonel Samson, you are a clear example of the realization of women’s responsibilities within the Armed Forces. However, for those of us outside the forces, it is still a male-dominated system. That is to say, there are more male members than there are female members at all levels.

We understand that the changes are being proposed in respect of equality in the system. It is a system that has very peculiar characteristics in regard to discipline and the line of authority. In civilian life, that does not exist in the same way. Yet, we must try to understand how the system can be managed and operated to ensure women are protected within the system.

I am certain that many of my colleagues in this committee are preoccupied by the changes.

Col Samson: The Canadian Forces, as a whole, shares your preoccupation. Many initiatives are ongoing to ensure racial and gender equality. Everyone who enters the military must follow certain courses. It is constantly raised as an issue at all of our ethics conferences.

We consult with people such as Brian Grainger to ensure that these issues stay at the forefront of our discussions. I can assure you that it is a primary concern of the current CDS, my boss, the Vice-Chief of Defence Staff, and the deputy minister. It is a concern because we want the Canadian Forces to be seen as equal for everyone, no matter their gender or race.

Senator Joyal: How will that be reflected in your code of conduct?

Col Samson: We are currently working on the code of conduct. Mr. Grainger was one of the people who worked on it to ensure that it was transparent and open. I am only an advisor to the working group. This is not Colonel Samson’s code of conduct. I want it to be a code of conduct that reflects the values of the Canadian public.

Mr. Grainger: The code that is under consideration and which will be part of the back-up to the legislation is the result of consultations across the country. We did that to ensure we would include elements to be found in all the police service acts. As you may know, virtually every police service act in this country contains the excellent framework and suggestions that Senator Joyal has just mentioned.

intervenir. Je crois que la Commission d’examen des plainte envisagera la chose de la même façon.

Le sénateur Joyal: Lorsque vous affirmez que le principe d’égalité est respecté, je suis sûr que personne autour de cette table ne met votre parole en doute. Mais il ne suffit pas de le dire, il faut également savoir comment le système est géré afin de protéger ceux qui sont plus «menacés» et de prévenir la discrimination systémique qui pourrait exister.

Je le dis avec beaucoup de respect, colonel Samson, votre réussite démontre clairement que les femmes peuvent détenir de responsabilités très importantes au sein des forces armées. Toutefois, pour nous, à l’extérieur, c’est un système qui demeure dominé par les hommes. Je veux dire qu’il y a plus d’hommes que de femmes à tous les niveaux.

Nous croyons savoir que l’on a proposé de réformer le système dans le sens d’une plus grande égalité. C’est un système qui présente des caractéristiques très particulières en ce qui a trait à la discipline et à la hiérarchie. Dans la vie civile, ces facteurs n’entrent pas en ligne de compte de la même façon. Pourtant, nous devons essayer de voir comment le système peut être géré et exploité pour assurer que les femmes sont protégées.

Je suis certain que nombre de mes collègues au sein du comité sont préoccupés par les réformes envisagées.

Col Samson: Ce sont des préoccupations que partagent, dans l’ensemble, les membres des Forces canadiennes. De nombreuses initiatives sont en cours pour assurer l’égalité au plan de la race et du sexe. Tous ceux et celles qui entrent dans l’armée doivent suivre certains cours. C’est une question qui est constamment soulevée dans toutes nos conférences portant sur la déontologie.

Nous prenons les conseils de personnes comme Brian Grainger pour nous assurer que, dans les discussions que nous pouvons avoir entre nous, on donne toujours à ces questions une importance primordiale. Je peux vous assurer que cela fait partie des principales préoccupations du chef d’état-major de la Défense qui est actuellement en poste, de mon patron, le vice-chef d’état-major de la Défense, et du sous-ministre. C’est une question préoccupante parce que nous voulons que les Forces canadiennes soient perçues comme un milieu qui assure à tous et à toutes un traitement égal, sans distinction de sexe ni de race.

Le sénateur Joyal: Comment cela va-t-il être reflété dans votre code de déontologie?

Col Samson: Nous sommes actuellement en train d’élaborer ce code. M. Grainger est l’une des personnes qui a collaboré à ces travaux afin d’assurer que ce texte est transparent et ouvert. J’ai uniquement à titre de conseiller du groupe de travail. Ce n’est pas le code de déontologie du colonel Samson que l’on est en train d’élaborer. Je veux que cela soit un code de déontologie qui reflète les valeurs de la population canadienne.

M. Grainger: Le code que nous considérons actuellement sera fait partie des documents découlant de la législation à être élaboré à la suite de consultations menées dans tout le pays. Nous avons agi ainsi pour assurer que nous prenions en compte les éléments que l’on peut trouver dans tous les textes législatifs sur les services de police. Comme vous le savez sans doute, pratiquement tous les textes législatifs relatifs aux forces de police

The other matter I would mention is that professionalization involves training. In the Canadian Forces, an enormous amount of effort has been put into the training of the military police. That has changed over the last couple of years. The kind of thing you mention, senator, is built into what we expect from people who graduate from any of the courses given in preparation for work in the military police.

If in the course of his or her duty, a military police officer found a person, male or female, contravening some aspect of the code, that person would come before the complaint commission, a tribunal not unlike the RCMP Public Complaints Commission and other tribunals. They would be held accountable for their behaviour, if that behaviour were found to be out of line. The code would be used as a platform to deal with that individual, male or female.

Senator Balfour: Senator Rompkey has asked, and Colonel Samson has answered my main question concerning the interface of the military police with its civilian counterparts. However, it leads to another question that interests me. Having completed the investigation process within the military in a garrison-type setting such as Gagetown, Edmonton or Ottawa, to what extent would it be feasible and/or desirable to transfer the prosecutorial aspect of dealing with offences to the civilian side? I am not referring to major offences, but to run-of-the-mill offences which, if I understand how the system works, must occupy a good deal of time, effort and expense on the part of the military. I believe the jargon is to send it downtown. I am thinking of motor vehicle offences, simple assault, and other offences of that type. Could you enlighten me on that point?

Col Samson: The Highway Traffic Act offences that are committed on DND property go downtown. There are offences on which we work jointly with the local civilian police and, in consultation with our prosecutor, decide if it is better to go downtown or to deal with the matter within a military court.

The minor offences that we keep within the military court are required for discipline. If these commanding officers are responsible for all of the people who work for them and are accountable for their actions, which they are, and if we want a disciplined force in times of crisis, then I believe it is necessary that these minor offences and, of course, the major offences, continue to go through the military court. I believe it is an absolute necessity. Again, I am only responsible for the investigative aspect and the laying of charges for serious and sensitive offences.

de ce pays reprennent le cadre et les excellentes suggestions que le sénateur Joyal vient juste de mentionner.

J'ajouterais que la professionnalisation est un processus qui repose sur la formation. Au sein des Forces canadiennes, on a consacré énormément d'efforts à la formation de la police militaire. C'est une nouvelle tendance qui a vu le jour il y a deux ou trois ans. Le genre de chose dont vous parlez, monsieur le sénateur, fait partie de l'état d'esprit dont nous nous attendons que soient dotés les gens qui obtiennent un diplôme après avoir pris les cours qui les préparent à travailler au sein de la police militaire.

Si, en exerçant ses activités, un agent de la police militaire découvrait que quelqu'un, homme ou femme, ne respecte pas certains aspects du code, cette personne pourrait s'adresser à la Commission d'examen des plaintes, un tribunal qui ressemble à la Commission des plaintes du public contre la GRC et à d'autres tribunaux. Si le comportement de la personne en question était jugé non conforme au code, elle serait tenue responsable de ces actes. Le code serait alors la base sur laquelle on s'appuierait pour décider des mesures à prendre envers la personne en question, homme ou femme.

Le sénateur Balfour: Le sénateur Rompkey a posé la principale question qui me préoccupait, celle qui concerne l'interface entre la police militaire et ses homologues civils, et le colonel Samson y a répondu. Toutefois, cela appelle une autre question qui m'intéresse. Une fois que l'enquête a été menée au sein de l'armée, dans le milieu d'une garnison comme Gagetown, Edmonton ou Ottawa, dans quelle mesure serait-il faisable et ou souhaitable de confier la poursuite de l'action concernant les délits à des civils? Je ne parle pas de délits graves, mais de ceux qui ont un caractère plus ordinaire et qui, si je comprends bien comment fonctionne le système, doivent occuper beaucoup de temps, demander beaucoup d'efforts et coûter assez cher à l'armée. Il me semble que dans votre jargon, on parle de confier cela à la police communautaire. Je pense aux infractions au code de la route, aux voies de fait simples et à d'autres délits de ce genre. Pouvez-vous m'éclairer sur ce point?

Col Samson: Nous laissons effectivement la police communautaire s'occuper des infractions au code de la route qui sont commises sur le territoire dont le MDN est propriétaire. Il s'agit d'infractions que nous examinons conjointement avec les services de police civile locaux et, après avoir consulté notre procureur, nous décidons de la meilleure marche à suivre, soit laisser la police communautaire s'en occuper, soit porter l'affaire devant un tribunal militaire.

En portant certains délits mineurs devant le tribunal militaire, cela permet d'exercer une certaine discipline. Si l'on part du principe que les commandants sont responsables de tous les gens qui travaillent pour eux et sont tenus de répondre de leurs actes, ce qui est bel et bien le cas, et si nous voulons pouvoir compter sur des forces armées disciplinées en cas de crise, j'estime qu'il est nécessaire que ces délits mineurs et, bien entendu, les infractions plus graves continuent d'être jugés par un tribunal militaire. Je considère cela comme une absolue nécessité. Encore une fois, je suis uniquement responsable de l'enquête et

How the legal system works, and, in the legal sense, would it be better downtown or not, is something you would have to ask the Judge Advocate General's staff. In reality, they get upset with me when I try to be a lawyer, and I get upset with them when they try to be policemen.

The Chairman: Before I go on to Senator Fraser, I should correct the record. Senator Joyal asked how many commissioners there would be. I understand there would be six, not five.

Senator Fraser: In your opening remarks, Colonel Samson, you said that this system, once installed — and I must say I find your confidence in it quite compelling — would put us on the leading edge of such systems. In what way will we be leading? In what way will we be doing it better than others?

Col Samson: If we look at the complaints commissions that are in place now, whether it be the RCMP Public Complaints Commission or other complaints commissions across Canada, as well as those around the world, we see that they are in place to deal with complaints about the conduct of police in the performance of their duties.

I have not been able to find one complaint commission, which deals with the issue of interference into investigations. In Canada, we would be on the leading edge and that is wonderful.

I am sure it will come within the next couple of years, because many countries are probably experiencing the same problems we have had in our military. So we are on the leading edge.

Mr. Grainger: As a follow-up to that, I would ask the senators a question. I know time is always at issue in terms of legislation. If you examine the legislation — and this is with respect to my good friends in the RCMP where I once worked — DNDCCF have made improvements on that complaints commission. The improvements include notice, speed and transparency. Those are real improvements and the RCMP is using them for their own improvements. Every one is learning from each other.

The one thing that has not changed — and I beg the indulgence of the senators — is that recommendations back to DNDCCF are still required. The RCMP has similar requirements, as does every police service act. I would remind everyone that we hold the chiefs of police services accountable for managing their service and they must do it. This helps to keep them accountable, but it does not take away their responsibility to operate their service, whatever service that may be.

des accusations qui sont portées dans le cas de délits graves et délicats.

Quant au fonctionnement du système juridique et quant à savoir si, juridiquement parlant, il est mieux de faire traiter ces affaires par la police communautaire, ce sont des questions qu'il faudrait poser au personnel du juge-avocat général. Veuillez-vous, ils ne sont pas contents lorsque j'essaie de jouer l'avocat, et c'est la même chose pour moi lorsqu'ils essaient de jouer les policiers.

La présidente: Avant de passer la parole au sénateur Fraser, j'aimerais apporter une correction à ce que j'ai dit aux fins du compte rendu. Le sénateur Joyal a demandé combien il y aurait de commissaires. Je crois comprendre qu'il y en aura six, et non cinq.

Le sénateur Fraser: Colonel Samson, dans votre déclaration liminaire, vous avez dit que ce système, une fois mis en place — et je dois dire que je trouve votre confiance à cet égard tout à fait convaincante — nous mettra dans une position de leader en la matière. En quoi serons-nous des chefs de file? En quoi ce système sera-t-il meilleur que d'autres?

Col Samson: Si l'on considère les commissions d'examen de plaintes qui sont en place à l'heure actuelle, que ce soit la Commission des plaintes du public contre la GRC ou d'autres commissions d'examen de plaintes, au Canada et à travers le monde, on peut voir qu'elles ont été établies pour traiter des plaintes relatives à la conduite de la police dans l'exercice de ses fonctions.

Je n'ai pu trouver aucune commission d'examen de plaintes qui s'intéresse à la question de l'ingérence dans une enquête. Le Canada serait le premier à s'y intéresser, et c'est cela qui est fantastique.

Je suis sûre qu'au cours des deux ou trois prochaines années, nous ferons école, car de nombreux pays ont probablement le même problème que celui qui s'est posé au sein de notre armée. Nous sommes donc dans une position de leader en la matière.

M. Grainger: Pour poursuivre dans la même veine, puis-je me permettre de poser une question aux sénateurs. Je sais qu'en matière de législation, le temps joue toujours un rôle. Si vous examinez ce texte législatif — et c'est une remarque qui intéresse les bons amis que je compte au sein de la GRC où j'ai travaillé par le passé — les Forces canadiennes du MDN ont apporté des améliorations au fonctionnement de cette Commission d'examen des plaintes, par exemple, au plan de la notification, de la rapidité et de la transparence. Ce sont là de réelles améliorations, et la GRC s'en inspire elle-même. Nous apprenons tous les uns des autres.

La seule chose qui n'a pas changé — et je demande aux sénateurs de se montrer indulgents — est le fait que les recommandations doivent être renvoyées aux Forces canadiennes du MDN. Les mêmes dispositions s'appliquent à la GRC, et on les retrouve dans toute législation sur les services de police. Je me permets de vous rappeler que nous tenons les chefs de services de police responsables de la gestion de leur service et qu'ils doivent procéder ainsi. Cette méthode permet d'insister sur l'importance de la reddition de comptes, sans pour autant les décharger de leurs responsabilités en ce qui concerne l'exploitation de leur service, quel qu'il soit.

Senator Joyal: I would like to come back to Colonel Samson's comment that you have implemented recommendations 9 through 14 in the report. I have recommendations 9 to 12 here. Could you expand on 13 and 14?

Col Samson: Number 13 refers to the merging of the special investigation unit of the military police with the National Investigation Service. We have done that.

Senator Joyal: It is already implemented?

Col Samson: Absolutely. We are only talking about what was left of the special investigation unit. Approximately 15 people were left and we merged them.

Number 14 speaks about the National Investigation Service being reorganized and tasked on a number of areas under the direction and control of the director general of security and military police. That was the title I had before I became Canadian Forces Provost Marshal, according to recommendation 11.

It was also recommended that we operate independently of the chain of command. That is also being done.

Investigative services were to be initiated with respect to all service offences of a serious or sensitive nature, or offences requiring complex or specialized investigation. That is being done. The National Investigation Service investigates only those areas. Minor offences are left to be investigated by the local military police.

Also, recommendation 14(d) stated that investigators should have the authority to lay charges. We have been doing that since November 30, 1997.

The service is to operate in cooperation with base and wing units of the military police and with other supporting units for logistical and administrative support. My detachments, my local area headquarters for the National Investigation Service, do get their administration and logistical support from the bases. Their pay records, their medical records, and so on, are being covered by the bases.

Review and oversight of operations are to be the responsibility of the Vice-Chief of Defence Staff facilitated by an annual report from the director general of security and military police. My first annual report was issued on March 31, 1998.

The Vice-Chief of Defence Staff has requested that the Dickson group come back to do an audit on the recommendations. This will ensure that we have responded to all of them and that they are indeed working. We will see if there are any further recommendations that would help this unit and the military police organization run more smoothly.

Le sénateur Joyal: J'aimerais revenir à une de vos observations, colonel Samson. Vous avez déclaré que les recommandations du rapport allant de 9 à 14 avaient été mises en oeuvre. J'ai ici les recommandations de 9 à 12. Pourriez-vous me donner des détails sur les recommandations 13 et 14?

Col Samson: La recommandation numéro 13 porte sur la fusion de l'Unité des enquêtes spéciales de la police militaire et du Service national des enquêtes. C'est chose faite.

Le sénateur Joyal: Cette recommandation a déjà été mise en oeuvre?

Col Samson: Tout à fait. Cela a touché uniquement ce qui restait de l'Unité des enquêtes spéciales, c'est-à-dire environ 15 personnes.

La recommandation numéro 14 porte sur la réorganisation du Service national des enquêtes et sur la définition d'un certain nombre d'activités que le service doit mener sous la direction et le contrôle du directeur général de la Sécurité et de la police militaire. C'était mon titre avant que je devienne Grand Prévôt des Forces canadiennes, en vertu de la recommandation 11.

Il a également été recommandé que nous agissions indépendamment de la chaîne de commandement. Cette recommandation est également mise en oeuvre.

Nous devions mettre en place des services d'enquête chargés de toutes les infractions militaires graves ou de nature délicate et de celles qui requièrent des enquêtes complexes ou spécialisées. C'est ce que nous avons fait. Le Service national des enquêtes est chargé uniquement des infractions de ce genre. Les enquêtes concernant les infractions mineures restent le domaine de la police militaire locale.

En outre, selon la recommandation 14(d), on devait donner aux enquêteurs le pouvoir de porter des accusations. C'est maintenant le cas, depuis le 30 novembre 1997.

Le Service national des enquêtes est censé travailler en collaboration avec les unités de police militaire postées dans les bases ainsi qu'avec les escadrons et d'autres unités de soutien pour ce qui est de l'appui logistique et administratif. Ce sont les bases qui fournissent un soutien logistique et administratif aux détachements et aux quartiers généraux locaux du Service national des enquêtes. Les bases se chargent de tenir les dossiers concernant la solde des effectifs appartenant à ce service, ainsi que leurs dossiers médicaux, et cetera.

Le vice-chef d'état-major de la Défense est chargé de l'examen et de la surveillance des opérations et s'appuie pour ce faire sur un rapport annuel rédigé par le directeur général de la sécurité et de la police militaire. J'ai déposé mon premier rapport annuel le 31 mars 1998.

Le vice-chef d'état-major de la Défense a demandé que le groupe de travail Dickson effectue une vérification de la mise en oeuvre des recommandations. Cela garantira que nous avons tenu compte de toutes ses recommandations et qu'elles sont effectivement mises en oeuvre. Nous souhaitons également voir si d'autres recommandations permettraient à cette unité et à l'organisation de la police militaire de fonctionner plus facilement.

Senator Joyal: I wish to return to the matter of the presence of women in your service. As far as I can tell, at the municipal police level, when citizens see two officers, a woman and a man, in the same car, they generally assume they will be treated with more fairness than if they see two men. I do not know why. Perhaps we trust women more than men when it is a question of justice.

Are you contemplating some type of affirmative action in your recruitment program? As I understand it, according to recommendation 10, you will be responsible for selection and recruitment with respect to the military police. You will be in a privileged position to ensure that your service reflects equilibrium or balance. It will be much easier for you to ensure the best treatment possible for members of the Armed Forces, especially when they are female.

This is a policy question, which is very important. If you reorganize your service on new grounds, as you have said yourself, to put your service at the forefront, then this is one part of the elements which we would certainly appreciate in the Canadian Armed Forces. Can you expand on your approach and how you will implement that?

Col Samson: Senator, first, I must assure you that we are currently doing that. We want to bring more women into the military police. The selection criteria are very near and dear to my heart. We are researching what other police forces are doing.

If there is a man or a woman out there who meets the criteria, and they wish to join the forces, we bring them in. There are no biases. I will not permit it.

We have spoken with many other police forces, including the RCMP. Our selection processes are becoming extremely modern. Our training is done in such a way that it does not preclude women from completing it. In other words, we do not use the old way of training where one must pick up or drag a body that weighs 120 pounds or 100 kilos. Our training is realistic. Therefore, the training and the selection are not meant to preclude people. They are meant to get the best person for the job, and that is what we are doing.

Currently, approximately 10 per cent of our military police are female. As a matter of fact, I was discussing this issue with members of RCMP last week. Female members staff approximately 10 per cent of their service. Would we like to increase it? Definitely. Is our aim to increase it? Definitely.

However, if the women do not wish to join the military, it is hard to convince them otherwise. Unfortunately, until I have been given permission to drag women from the streets, I will have a hard time filling the positions with female applicants.

Le sénateur Joyal: J'aimerais revenir à la question de la présence des femmes au sein de votre service. Selon moi, au niveau municipal, lorsque les gens voient deux policiers, un homme et une femme, dans la même voiture, ils pensent généralement qu'ils vont être traités de façon plus équitable que s'il y a deux hommes. Je ne sais pas pourquoi. Peut-être faisons-nous davantage confiance aux femmes qu'aux hommes pour être traités de façon équitable.

Envisagez-vous intégrer certaines mesures d'action positive à votre programme de recrutement? D'après ce que je comprends selon la recommandation 10, vous allez être chargée de la sélection et du recrutement des policiers militaires. Vous allez vous trouver dans une position privilégiée pour assurer que la composition de votre effectif est équilibrée. Il sera pour vous beaucoup plus facile de garantir aux membres des forces armées notamment au personnel féminin le meilleur traitement possible.

C'est une question de politique qui a énormément d'importance. Si vous réorganisez votre service sur de nouvelles bases, comme vous l'avez dit vous-même, pour en faire un service d'avant-garde, c'est certainement un facteur que nous aimerions voir prendre en compte par les Forces armées canadiennes. Pouvez-vous nous dire quelle approche vous allez adopter et comment vous allez mettre ce principe en oeuvre?

Col Samson: Monsieur le sénateur, tout d'abord permettez-moi de vous assurer que c'est ainsi que nous agissons à l'heure actuelle. Nous voulons inclure plus de femmes dans le rangs de la police militaire. L'élaboration des critères de sélection est une chose qui me tient vraiment à cœur. Nous nous informons sur la façon dont procèdent d'autres services de police.

Si un homme ou une femme répond aux critères et souhaite travailler pour nous, nous l'embauchons. Il n'y a aucun discrimination. Je ne le permettrai pas.

Nous avons discuté de cela avec de nombreux autres services de police, y compris la GRC. Nos méthodes de sélection deviennent de plus en plus modernes. La formation que nous offrons a été conçue de façon à ne pas exclure les femmes. Autrement dit, nous n'exigeons plus, comme par le passé, que les recrues soulèvent ou traînent quelqu'un qui pèse 120 livres ou 100 kilos. Notre formation est réaliste. Par conséquent, ni la formation ni le processus de sélection ne sont conçus pour exclure qui que ce soit. Ce processus a pour but de permettre l'embauche de la personne qui accomplira au mieux les tâches requises, c'est bien ainsi que nous procédons.

À l'heure actuelle, les femmes représentent environ 10 p. 10 de l'effectif de la police militaire. Je discutais justement de cela avec des membres de la GRC la semaine dernière. Au sein de ce service, les femmes constituent environ 10 p. 100 des effectifs. Aimerions-nous qu'il y en ait plus? Tout à fait. Est-ce notre objectif? Absolument.

Cependant, si les femmes ne souhaitent pas faire carrière dans l'armée, il est difficile de les convaincre. Malheureusement, moins que l'on me donne la permission de recruter des femmes dans l'armée, je vais avoir du mal à combler les postes vacants avec du personnel féminin.

Senator Joyal: In order to give us a fair comparative background, what is the proportion of women to men in the Canadian Armed Forces?

Col Samson: In other occupations?

Senator Joyal: Yes.

Col Samson: The military is approximately 10 per cent female and the rest male.

Senator Joyal: Yet you said that you are not satisfied that this is a fair representation of women in the forces and that the best way to maintain some standard is to say there are not enough.

Col Samson: I would prefer to keep the area of discussion to the military police, my area of expertise.

The reason I would like more within the military police is because we have many complainants who are female. Many people who wish to speak to us are female. I have a higher requirement for more female military police than some other occupations.

Senator Joyal: Colonel Samson's statement illustrates why this is a very important issue. If this is a situation that will develop in the future, this is an important element.

I would like to thank you. Perhaps in your future annual reports you could contemplate that aspect of your activities. There is no doubt that Members of Parliament are very sensitive to this issue.

It would be beneficial to see in your report any improvements that you can achieve.

Col Samson: Thank you, senator, I have made a note.

Senator Rompkey: I wish to repeat a question that I asked when we had the Judge Advocate General and officials from his office before us. It concerns the complaints commission and the reporting of the complaints commission.

The complaints commission is to send copies of its reports to the Minister, the Chief of Defence Staff, the deputy minister, the Judge Advocate General and the Provost Marshal, depending on the nature of the complaint. They review the report before it is finalized and released to the complainant and the person who was the subject of the complaint. Why is that necessary? Is there not the perception of interference in what should be an impartial report? The person who made the original decision gets to review the decision before it is finalized and released to the complainant. Therefore, it is a question of the old cliché of justice being done and justice being perceived to be done.

Perhaps there is a good reason for it and we explored it last time. As I recall the previous testimony, it was with regard to procedures to be followed, decisions to be implemented, and steps to be taken. Perhaps we are talking about a second report all together.

Le sénateur Joyal: Pour avoir un bon point de comparaison, quel est le pourcentage de femmes par rapport aux hommes au sein des Forces armées canadiennes?

Col Samson: Dans d'autres secteurs d'activité?

Le sénateur Joyal: Oui.

Col Samson: Au sein de l'armée, l'effectif féminin représente environ 10 p. 100.

Le sénateur Joyal: Vous avez dit toutefois que ce pourcentage ne vous satisfait pas car il n'assure pas une représentation équitable des femmes au sein des forces armées, et que le meilleur moyen d'arriver à une situation satisfaisante est de dire qu'il n'y a pas assez de femmes.

Col Samson: Je préférerais que nous nous en tenions à la police militaire, car cela entre dans le champ de mes compétences.

La raison pour laquelle j'aimerais qu'il y ait plus de femmes dans les rangs de la police militaire est que, parmi les plaintes que nous devons examiner, beaucoup sont formulées par des femmes. Bien des plaignants qui s'adressent à nous sont des femmes. J'ai un besoin plus pressant d'agents féminins que ce n'est le cas dans certains autres secteurs d'activité.

Le sénateur Joyal: Ce que vient de déclarer le colonel Samson démontre qu'il s'agit là d'une question très importante. Dans la perspective de réformes éventuelles, c'est un important facteur.

Je vous remercie. Peut-être pourriez-vous tenir compte de cet aspect de vos activités dans vos futurs rapports annuels. C'est une question à laquelle, sans l'ombre d'un doute, s'intéressent les députés.

Il serait bon que vous signaliez dans votre rapport toute amélioration que vous pourrez apporter en ce domaine.

Col Samson: Merci, monsieur le sénateur. C'est noté.

Le sénateur Rompkey: J'aimerais revenir à une question que j'ai déjà posée lorsque le juge-avocat général et certains membres de son personnel ont comparu devant nous. Elle concerne la Commission d'examen des plaintes et les rapports qu'elle doit fournir.

La Commission d'examen des plaintes doit envoyer copie de ses rapports au ministre, au chef d'état-major de la Défense, au sous-ministre, au juge-avocat général ou au Grand Prévôt, tout dépendant de la nature de la plainte. Ces personnes examinent le rapport avant qu'il soit finalisé et transmis au plaignant et à la personne qui a fait l'objet de la plainte. Pourquoi est-ce nécessaire? Cela ne laisse-t-il pas planer la possibilité d'une ingérence dans ce qui devrait être un rapport impartial? La personne qui a pris la décision à l'origine a la possibilité de réexaminer cette décision avant qu'elle devienne finale et qu'elle soit communiquée au plaignant. Le problème que cela pose ne date pas d'hier: il s'agit non seulement de s'assurer que justice est faite, mais que tout le monde a l'impression que c'est bien le cas.

Peut-être y a-t-il une bonne raison d'agir ainsi, et nous en avons parlé la dernière fois. Si je me souviens bien de ce qu'ont déclaré les témoins précédents, cela avait trait aux procédures à suivre, aux décisions à mettre en oeuvre et aux mesures à prendre. Peut-être s'agit-il de produire un tout nouveau rapport.

This first report is an investigation or review of a situation. What is the necessity of having it subjected to scrutiny, reviewed and commented on by those people, before the report is released to the person who made the complaint in the first place?

Mr. Grainger: Senator, I noted with interest that discussion the other day. I am pleased we are returning to it. In addition to the discussion and the excellent answers that were given the other day, there are two types of answers that are useful here. Forgive me for not recalling the specifics, but I can get you the police accountability oversight literature which points out that, sadly, operating organizations and oversight organizations do make mistakes. Sometimes it is very important that a working copy or a draft go between the two to ensure that everyone realizes that they have a common or a level playing ground. We must all understand the same thing the same way, otherwise a shouting match may ensue and that can take up time.

I can assure you that there are backlogs in commissions of this kind around the world because people spend their time in territorial arguments around facts that were not discovered properly, or where there was no proper understanding between the parties. That is important.

Whether it is the Auditor General of Canada or these commissions, it is a courtesy in and around these kinds of situations to ensure that, if people see a resolution, they are then able to shorten the process and avoid a nasty report in three or four weeks.

Those two elements on top of the discussion the other day would address your question. If the impression is left to others that there is some sort of inequality, then we ought to correct it. However, that is not what it is meant to be. It is meant to ensure that the process works sufficiently and quickly, and that it is accurate. That is why the give and take should occur in that way. There is nothing more complicated.

Senator Rompkey: I wonder if the Provost Marshal would like to comment.

The question is not a reflection on any individual. We are all impressed with Colonel Samson's background. The question is not to personalize it in any way, it is a question of perception of procedure.

With regard to the answers, I can understand courtesy. However, there is also the question of courtesy to the person who made the complaint. Courtesy works both ways.

Col Samson: Further to discussions on procedures that I had with the Commissioner of the RCMP Public Complaints Commission, I can say that the system that we have in these interim reports is basically in line with what has worked in

Le premier est le résultat d'une enquête ou de l'examen d'une certaine situation. Pourquoi est-il nécessaire de faire revoir ce rapport par les gens dont j'ai parlé et de recueillir leurs commentaires avant de le communiquer à la personne qui a formulé la plainte?

M. Grainger: Monsieur le sénateur, le débat de l'autre jour m'a beaucoup intéressé. Je suis heureux d'y revenir. À part les excellentes réponses qui ont été données l'autre jour dans le cadre de cette discussion, il y en a deux qu'il est utile d'ajouter. Pardonnez-moi de ne pas trop entrer dans les détails, mais je pourrais vous transmettre des documents portant sur le contrôle de la façon dont les services de police se déchargeant de leurs responsabilités qui démontrent que, malheureusement, les organismes d'exécution et ceux qui sont chargés de les contrôler font des erreurs. Parfois, il est très important de s'assurer que ces deux types d'organisme échangent un document de travail pour que tous les intéressés se rendent compte qu'il existe un objectif commun et que les règles du jeu sont équitables. Il faut que tout le monde comprenne la même chose de la même façon sinon, cela peut donner lieu à des argumentations qui n'en finissent pas.

Je peux vous assurer qu'au sein de commissions de ce type, à travers le monde, certains dossiers n'avancent pas parce que les gens passent leur temps à défendre leur territoire en prétendant que l'enquête n'a pas été menée de façon adéquate ou parce que les parties en cause n'entendent pas les choses de la même façon. C'est un facteur important.

Que ce soit le vérificateur général du Canada ou ces commissions qui soient appelés à intervenir, dans ce genre de situation, la moindre des courtoisies est de reconnaître que, si l'on voit une possibilité de résoudre le problème, cela va permettre d'accélérer le processus et d'éviter qu'il aboutisse à un rapport désobligeant trois ou quatre semaines plus tard.

Ces deux éléments qui ont émergé du débat de l'autre jour répondent à votre question. Si certaines personnes ont l'impression qu'il y a quelque chose d'injuste dans le processus, il faut faire quelque chose pour corriger cette impression. Toutefois, ce n'est pas ce qui est recherché. L'objectif est de s'assurer que le processus est adéquat, rapide et correct. C'est la raison pour laquelle il doit y avoir cet échange d'idées. Cela ne va pas plus loin.

Le sénateur Rompkey: Je me demande si le Grand Prévôt a des observations à faire à ce sujet.

Ma question n'est pas une attaque personnelle. Nous sommes tous impressionnés par les antécédents professionnels du colonel Samson. Il ne s'agit absolument pas d'une critique personnelle, mais plutôt de la perception que l'on peut avoir de la procédure.

En ce qui a trait à la réponse que vous m'avez donnée, je peux comprendre que ce soit une affaire de courtoisie. Toutefois, il faut aussi faire preuve de courtoisie à l'égard de la personne qui a formulé la plainte. La courtoisie n'est pas à sens unique.

Col Samson: Dans le contexte des discussions portant sur les procédures que j'ai pu avoir avec le commissaire de la Commission des plaintes du public contre la GRC, je peux dire que le système que nous appliquons en rédigeant ces rapports

Canada with the other complaints commissions. I am comfortable with it. I believe that Canadians will be comfortable with it.

I have no arguments with it. I think it is necessary. If you wish, I am sure that she would be happy to speak to you. She will probably tell you that it works quite well and that it saves time.

Some of these investigations can go on for years. The complaints commission makes recommendations. We can argue back and forth and they can come to me and say that they do not want the recommendation that has been made. As Mr. Grainger indicates, we could do it as a courtesy and move on.

After all, the complainants want this to be over with. The military officer or the member of the RCMP has sometimes been living under a shadow for six months.

I am happy with the system. We should continue on with the way it is written here.

Senator Beaudoin: At the beginning, I referred to the Dickson report of March 25, 1997. The former chief justice was asked to give an opinion to Prime Minister Chrétien, or to the cabinet, on the same subject. I do not know what the exact question was. Perhaps they asked him whether his suggestions were implemented. I am inquiring for the purpose of the record here. It was probably a legal opinion.

Col Samson: I have no idea. I do know that the Department of National Defence did ask Chief Justice Dickson and his group to do an audit, and that audit is still ongoing. It started on October 1 and will continue until approximately December 15. It falls under recommendation 14(f).

Senator Beaudoin: I believe it would have been very valuable to have asked him whether it had been implemented. Is text available on this? Is it just a legal opinion? Is it an oral opinion?

Col Samson: No. They were given written terms of reference and they will report on or about December 15.

Senator Beaudoin: I see. They have not yet finished their work?

Col Samson: No, they have not.

Senator Beaudoin: What will happen now that Justice Dickson has died?

Col Samson: I believe that the co-chair, Lieutenant-General Belzile (retired), will be carrying this group with a number of advisers.

The Chairman: I understand that Lieutenant-General Belzile will be here tomorrow.

Senator Beaudoin: I shall wait for him, then.

Senator Moore: You stated that 10 per cent of the military police are female.

provisoires est fondamentalement dans la ligne des procédures appliquées au Canada par d'autres commissions d'examen de plaintes. C'est un système qui ne me pose pas de problème. Je crois que les Canadiens le trouveront, eux aussi, satisfaisant.

Je n'ai pas de réserve à formuler à ce sujet. Je pense que cette procédure est nécessaire. Si vous le souhaitez, je suis sûre que le commissaire de la GRC serait heureux de vous en parler et qu'il vous dira probablement que le système marche très bien et qu'il permet de gagner du temps.

Certaines de ces enquêtes peuvent prendre des années. La Commission des plaintes formule des recommandations. On peut arguer à n'en plus finir, et les personnes en cause peuvent me dire qu'elles n'acceptent pas la recommandation qui a été formulée. Mais, comme l'a dit M. Grainger, ne serait-ce que par courtoisie, nous pouvons décider de trouver une solution.

Après tout, les plaignants veulent que l'affaire soit classée. L'officier ou l'agent de la GRC en cause a parfois vécu avec ce poids sur ses épaules pendant six mois.

Le système me satisfait. Nous devrions continuer de procéder de cette façon.

Le sénateur Beaudoin: Au début, j'ai parlé du rapport Dickson du 15 mars 1997. On a demandé à l'ancien juge en chef de donner une opinion au premier ministre, M. Chrétien, ou au Cabinet, sur ce même sujet. Je ne sais pas quelle question exacte lui a été posée. Peut-être lui a-t-on demandé si ce qu'il avait suggéré était mis en oeuvre. Je pose la question aux fins du compte-rendu. Il s'agissait probablement d'un avis juridique.

Col Samson: Je n'en ai aucune idée. Je sais que le ministère de la Défense nationale a demandé au juge en chef Dickson et à son groupe de travail d'effectuer une vérification, et que cette vérification est toujours en cours. Elle a commencé le 1^{er} octobre et se poursuivra jusqu'au 15 décembre, environ. Cela entre dans le cadre de la recommandation 14f.

Le sénateur Beaudoin: Je crois qu'il aurait été très utile de lui demander si ses recommandations avaient été mises en oeuvre. Existe-t-il un document à ce propos? S'agit-il uniquement d'un avis juridique? Est-ce un avis qui a été donné oralement?

Col Samson: Non. Le groupe a reçu un mandat écrit et fera rapport vers le 15 décembre.

Le sénateur Beaudoin: Je vois. Ces travaux ne sont pas encore terminés?

Col Samson: Non.

Le sénateur Beaudoin: Que va-t-il arriver maintenant que le juge Dickson est décédé?

Col Samson: Je crois savoir que le coprésident, le lieutenant-général en retraite Belzile, va assumer la direction du groupe avec l'aide de plusieurs conseillers.

La présidente: Je pense que le lieutenant-général Belzile va venir témoigner demain.

Le sénateur Beaudoin: Alors, je vais l'attendre.

Le sénateur Moore: Vous avez déclaré que les femmes constituaient 10 p. 100 des effectifs de la police militaire.

Col Samson: Approximately, yes.

Senator Moore: You have investigators who investigate sensitive matters and report to you directly.

Col Samson: Yes.

Senator Moore: Is that a special unit within the police force?

Col Samson: They are military police. There are 110 of them who have come together in a brand new unit. These investigators have received training in civilian facilities. Some of them have worked with the RCMP. In that particular unit, there are RCMP members working with us. There are men and women.

Senator Moore: How many are female?

Col Samson: Unfortunately, there are probably six. This is a very demanding job where they work long hours and are away from home a lot. People do not volunteer to join this unit. Some of them do not want to be away from their families that long.

Senator Moore: Further to Senator Joyal's question, if there were a female alleged victim of sexual harassment or similar offence in the service, would you ensure that a female police officer spoke with the alleged victim, as opposed to a male, to ensure that the alleged victim would not feel intimidated by a male investigator?

Col Samson: Most of our investigations are done in teams. When there is a female victim, I always try to ensure that there is a female investigator on the team. If we do not have one, we borrow one from either the local police or the local military police. Our aim is to make these people comfortable and not to re-victimize the victim. If they need any help, we get them the help they require.

The Chairman: I wish to thank you very much for your clear and concise presentation this afternoon.

Senators, our next witness is Colonel Bruno Champagne, Deputy Judge Advocate General/Chief of Staff.

Colonel Champagne, a graduate of the University of Ottawa law school, became a member of the Quebec bar in 1970. He enrolled in the Canadian Forces in 1973. During his military career, he served in various legal officer positions in the office of the Judge Advocate General in Winnipeg, Montreal, Ottawa and Germany.

Colonel Champagne served as a military judge from 1987 to 1991 and from 1994 to 1995. He has presided as president or judge advocate at 114 courts martial. He was promoted to his present rank in 1995.

Please proceed with your presentation, after which we will have questions.

Colonel Bruno Champagne, Deputy Judge Advocate General/Chief of Staff, Department of National Defence: Thank you, Madam Chair. I have no specific opening statement. General Pitzul and Colonel Weatherson have appeared before you

Col Samson: Environ, oui.

Le sénateur Moore: Certains de vos enquêteurs sont chargés des affaires délicates et vous font rapport directement.

Col Samson: Oui.

Le sénateur Moore: Est-ce une unité spéciale au sein des services de police?

Col Samson: Ces enquêteurs font partie de la police militaire. On en a regroupé 110 au sein d'une toute nouvelle unité. Ils ont bénéficié d'une formation donnée dans des établissements civils. Certains d'entre eux ont travaillé pour la GRC. Au sein de cette unité spéciale, on compte certains agents de la GRC. Il y a des hommes et des femmes.

Le sénateur Moore: Combien de femmes?

Col Samson: Malheureusement, il n'y en a que six. C'est un travail très exigeant, il faut y consacrer de longues heures et accepter d'être souvent absent de chez soi. Peu de gens se portent volontaires pour faire partie de cette unité. Certains ne veulent pas être séparés de leur famille pendant d'aussi longues périodes.

Le sénateur Moore: Pour poursuivre dans la même veine que la question du sénateur Joyal, si une femme se dit victime de harcèlement sexuel ou d'une infraction similaire, vous assurez-vous que c'est un agent de police féminin qui parle à la victime présumée afin qu'elle ne risque pas d'être intimidée face à un enquêteur masculin?

Col Samson: La plupart de nos enquêtes impliquent des équipes. Dans les cas où la victime est de sexe féminin, j'essaie toujours de m'assurer que l'équipe comprend une enquêteuse. Si nous n'avons pas d'enquêteuse disponible, nous en empruntons une à la police locale ou à la police militaire locale. Notre objectif est de mettre la victime à l'aise et de ne pas la placer dans une situation où elle pourrait se sentir une nouvelle fois persécutée. Si la victime a besoin d'aide, nous lui procurons le genre d'appui dont elle a besoin.

La présidente: Je vous remercie de nous avoir présenté ce après-midi un témoignage clair et concis.

Honorables sénateurs, le témoin suivant est le colonel Bruno Champagne, juge-avocat général adjoint et chef d'état-major.

Le colonel Champagne, qui est diplômé de l'école de droit de l'Université d'Ottawa, est devenu membre du Barreau québécois en 1970. Il est entré dans les Forces canadiennes en 1973. Au cours de sa carrière dans l'armée, il a occupé, à titre d'avocat militaire, divers postes au sein du bureau du juge-avocat général à Winnipeg, Montréal et Ottawa ainsi qu'en Allemagne.

Le colonel Champagne a été juge militaire de 1987 à 1991 et ensuite, de 1994 à 1995. Il a présidé, à titre de juge-avocat ou de président, 114 cours martiales. Il a été promu au rang qu'il occupe actuellement en 1995.

Veuillez faire votre présentation et ensuite, nous passerons aux questions.

Le colonel Bruno Champagne, juge-avocat général adjoint et chef d'état-major, ministère de la Défense nationale: Merci madame la présidente. Je n'ai pas préparé de déclaration liminaire. Le général Pitzul et le colonel Weatherson ont comparu devant

on this bill. General Pitzul, the Judge Advocate General, has spoken and answered questions in respect of the appointment of military judges. This bill is attempting to bring the National Defence Act into compliance with several cases.

I understand that one of the reasons I was asked to come here today is that there are concerns about what it is like to be a military judge and whether I have encountered any pressure from the executive during my tenure as a judge.

I was originally appointed for one term, completed that term, and returned to another military position. I wish to elaborate on the question of "term" with regard to why the bill was drafted in the way it was.

As in my case, if military judges are appointed early in their careers, for instance, at approximately age 40, and if they are appointed until retirement age, they are barred from a full military career with the possibility of advancement, because they cannot be promoted without leaving the bench.

In my case, if I had not come out of the "term" at the time that I did in 1991, I could not have been promoted to the position of military judge because, at that time, we only had one position, the position of Chief Military Judge. It has not changed since that time. Previous legal officers appearing before the committee have alluded to why a "term" is considered to be appropriate within the system.

Military judges do not sit in a particular city or in a permanent courtroom. We sit across the country. At one point in time, we sat in Germany and other countries. In fact, I have conducted trials in Egypt, Cyprus, Germany, and England. It is physically quite demanding with respect to travel. At times you must work away from a law library. The conditions are difficult when courts sit, for instance, in theatres of operation, and you write decisions or prepare addresses for general courts martial, which is basically preparing a jury address. As an example, in Cyprus, where the temperature is 35 degrees, some people may want stay for 15 years. This is one of the reasons why a term of five years is included in the bill.

Basically, that is the extent of my presentation on that issue. Because other people have spoken previously, I do not wish to repeat what has been said. If I can be of assistance to the committee with respect to my experience, I would be pleased to do so.

Senator Beaudoin: Perhaps I should ask the same question I asked one hour ago. To what extent was the report of the Dickson commission implemented after it was tabled? We all know that in some cases the Supreme Court criticized the military judicial

vous pour discuter de ce projet de loi. Le général Pitzul, le juge-avocat général, a parlé de la nomination des juges militaires et a répondu à vos questions à ce sujet. Le projet de loi a en partie pour objet de mettre plusieurs cas en conformité avec la Loi sur la Défense nationale.

Je crois comprendre qu'une des raisons pour lesquelles on m'a demandé de comparaître aujourd'hui, c'est que le comité a certaines préoccupations à propos de la fonction de juge militaire et souhaiterait savoir si j'ai subi des pressions de la part du pouvoir exécutif au cours de la période où j'ai occupé le poste de juge.

À l'origine, j'ai été nommé pour une période déterminée et, à la fin de mon mandat, j'ai occupé un autre poste dans l'armée. J'aimerais explorer cette question de «mandat» qui explique l'énoncé des dispositions afférentes que l'on trouve dans le projet de loi.

Comme ce fut le cas pour moi, si les juges militaires sont nommés en début de carrière, par exemple, à l'âge de 40 ans environ, et s'ils sont nommés jusqu'à l'âge de la retraite, cela leur interdit toute possibilité d'avancement dans le cadre d'une véritable carrière militaire, car ils ne peuvent être promus tant qu'ils occupent un poste de juge.

Dans mon cas, si je n'avais pas quitté mon poste à la fin de mon «mandat» comme je l'ai fait en 1991, je n'aurais pas pu être promu au poste de juge militaire car, à cette époque, il n'existant qu'un seul poste, celui de juge militaire en chef. La situation est encore la même qu'à cette époque. D'autres avocats militaires qui ont comparu devant le comité ont fait allusion aux raisons pour lesquelles on considère que, dans le cadre du système, la notion de «mandat» est jugée appropriée.

Les juges militaires ne siègent pas de façon permanente dans une ville donnée ni dans un certain tribunal. Nous nous déplaçons dans tout le pays. À une certaine époque, nous avons siégé en Allemagne et dans d'autres pays. De fait, j'ai présidé des procès en Égypte, à Chypre, en Allemagne et en Angleterre. Physiquement, à cause des voyages que cela implique, c'est une tâche assez exigeante. Parfois, le seul endroit où l'on peut travailler, c'est une bibliothèque juridique. Les conditions de travail sont difficiles lorsque les tribunaux siègent, par exemple, sur le théâtre des opérations et que vous devez rédiger des décisions ou préparer les exposés requis par une cour martiale générale, ce qui est essentiellement l'équivalent de préparer un exposé à l'intention d'un jury. Par exemple, vous pouvez fort bien ne pas vouloir rester 15 ans à Chypre où la température est de 35 degrés. C'est une des raisons pour lesquelles on a fixé dans le projet de loi un mandat de cinq ans.

Voilà essentiellement les observations que j'ai à faire sur cette question. Étant donné que d'autres se sont exprimés précédemment, je ne veux pas répéter ce qui a déjà été dit. Si ma propre expérience peut éclairer le comité, je serais heureux d'en parler.

Le sénateur Beaudoin: Peut-être devrais-je poser la question que j'ai déjà posée il y a une heure. Dans quelle mesure le rapport de la commission Dickson a-t-il été mis en oeuvre après qu'il a été déposé? Nous savons tous que dans certains cas, la Cour

system because it was not really independent from the executive branch of the state or, perhaps, the legislative branch, I do not know. Many reforms were made after that. I wish to congratulate the forces for having done that.

We are now in a better position as far as military justice is concerned. However, I have a problem with the question of a five-year term and, in particular, with the renewal provision. I do not have any objection that judges be appointed for five or ten years. As a matter of fact, in many countries, especially in the "conseil constitutionnel" of some democracies, we have provision for the appointment of judges. That does not worry me.

However, the renewal provision worries me to a certain extent. Who is deciding to renew or not to renew? I am told that there is a committee which advises some authority to renew or not to renew. It may be that in the forces, contrary to the civilian justice system, people do not want to be appointed for a long time. In the civil courts, it is exactly the reverse. Judges are appointed until they reach the age of 75. They have very good security.

Senator Joyal: They want them to retire at age 65.

Senator Beaudoin: It is true that at age 65 judges want to take advantage of some supernumerary responsibilities, but there is quite a difference between the two. I understand that it is because of the context in the Armed Forces. You referred to that point to a certain extent in your own experience. What is it fundamentally?

Col Champagne: In the military, there is the aspect of disruption as well as the aspect of career progression that we try to maintain for military judges. This is why the term is the system that has been put in place. The term does not prevent someone from being reappointed for another five years and, possibly, to sit on the bench until that person reaches the age of 65.

Senator Beaudoin: Is it possible?

Col Champagne: Yes. The committee that will be set up will be composed of three members. If, upon expiration of the term, the serving military judge expresses a desire for reappointment, the committee will be able to look at him as well as other people, and reappoint him for an additional term of five years.

Senator Beaudoin: Does it happen in practice?

Col Champagne: It has not happened yet, because the committee is not in place.

In the absence of the committee, what has happened in the past is that some people have effectively been reappointed. However, they do not have the safeguards of institutional independence that the committee will now provide by way of its guarantees from interference by the executive branch of the government or the

suprême a critiqué le système juridique militaire parce qu'il n'est pas vraiment indépendant du pouvoir exécutif ni, peut-être, je ne sais pas, du pouvoir législatif. De nombreuses réformes ont été effectuées après cela. Je tiens d'ailleurs à féliciter les forces armées de leurs initiatives en ce sens.

Nous sommes maintenant dans une meilleure position en ce qui concerne la justice militaire. Toutefois, la question du mandat de cinq ans et, plus particulièrement, les dispositions concernant le renouvellement de ce mandat me posent un problème. Je n'ai aucune objection à ce que les juges soient nommés pour cinq ou dix ans. De fait, dans de nombreux pays, notamment au sein des «conseils constitutionnels» de certains pays démocratiques, il existe des modalités régissant la nomination des juges. Cela ne m'inquiète pas.

Toutefois, les dispositions concernant le renouvellement du mandat m'inquiètent dans une certaine mesure. Qui décide de le renouveler ou non? On me dit que c'est un comité qui a le pouvoir de décider de ce renouvellement. Il se peut qu'au sein des forces armées, contrairement à ce qui se passe dans le civil, les gens ne veuillent pas être nommés pour une longue période. Pour ce qui est des tribunaux civils, c'est exactement l'inverse. Une fois nommés, les juges peuvent demeurer en place jusqu'à l'âge de 75 ans. Ils jouissent d'une excellente sécurité d'emploi.

Le sénateur Joyal: On veut qu'ils prennent leur retraite à 65 ans.

Le sénateur Beaudoin: Il est vrai qu'à 65 ans, on peut vouloir profiter des avantages que présente un poste de juge surnuméraire mais les deux situations ne se comparent pas. Je crois comprendre que cela est dû au contexte particulier dans lequel opèrent les forces armées. Vous y avez fait allusion dans une certaine mesure en parlant de votre propre expérience. Essentiellement, de quoi s'agit-il?

Col Champagne: Dans l'armée, on tient compte de perturbations que cela peut créer, mais on cherche également à maintenir les opportunités d'avancement professionnel dont peuvent bénéficier les juges militaires. C'est la raison pour laquelle le système de mandat a été mis en place. Il n'interdit pas à qui que ce soit d'être nommé à nouveau pour un autre mandat de cinq ans et, éventuellement, de siéger jusqu'à l'âge de 65 ans.

Le sénateur Beaudoin: C'est possible?

Col Champagne: Oui. Le comité qui sera établi comprendra trois membres. Si, à la fin de son mandat, le juge militaire exprime le souhait d'être renommé, le comité pourra prendre son cas en considération parmi d'autres et le nommer pour un nouveau mandat de cinq ans.

Le sénateur Beaudoin: En pratique, est-ce ainsi que les choses se passent?

Col Champagne: Cela n'est pas encore arrivé parce que le comité n'est pas établi.

Toutefois, même s'il n'y avait pas de comité, certaines personnes ont été effectivement renommées par le passé, mais elles ne jouissent pas des garanties d'indépendance institutionnelle que le comité sera en mesure de fournir en les protégeant de toute ingérence de la part du pouvoir exécutif ou du juge-avocat général.

Judge Advocate General who is advising the minister. In future, this committee will make such a recommendation.

Senator Beaudoin: I understand that Chief Justice Dickson did not object to the renewal provision.

Col Champagne: That is correct. He did not object to the concept of term for military judges. I suspect he was reflecting what he already had the opportunity to consider when he was on the bench.

Senator Beaudoin: Did he agree with the five-year term and with the possibility of a renewal?

Col Champagne: He did not agree with the five-year term. He did not object to the fact that the appointment of military judges for a term was an encroachment upon their institutional independence. In fact, he agreed with the concept expressed in the *Valenti* case about the meaning of institutional independence and that the appointment for a special judicial task, which was the terms of the court, would preserve the institutional independence of the members of the court.

Senator Beaudoin: In the judicial system, as it is with civil courts, criminal courts, and some other tribunals, the system is clear cut. It is very independent. When a person is appointed as a judge of a superior court, a court of appeal, or the Supreme Court of Canada, there is no doubt in the world they are independent. They have financial security. They have no intrusion of the legislative and executive branches in what they are doing. When they hear a case and when they draft their judgment, there is complete autonomy.

We have a very good judicial system. In the military area, it is more complicated because the context is different. There is no doubt that we have made much progress and there is no doubt that we should continue.

As far as the career plan is concerned, I would like to know why the mentality is so different in the forces? It is probably because of the very different context.

Col Champagne: You are quite right that the context of career planning in a military organization is different.

We all agree the fact that the appointment of military judges is different does not mean that it is not judicially independent. It is simply different.

Senator Beaudoin: That is right.

Col Champagne: There are different ways of achieving institutional independence. We suggest that we are achieving it by term appointment.

The aspect of a military career has an importance for everyone in uniform. On day one, when you enrol in the Canadian Forces, even when you enrol as a military lawyer, you do not expect to become a military judge. What you see ahead of you is a career. Career progression goes with planning. People do not progress necessarily by fitting into positions or appointments, but by being promoted.

qui conseille le ministre. À l'avenir, c'est ce comité qui formulera une telle recommandation.

Le sénateur Beaudoin: Je crois comprendre que le juge en chef Dickson ne s'opposait pas aux dispositions concernant le renouvellement.

Col Champagne: C'est exact. Il ne s'opposait pas à ce que les juges militaires occupent leur poste dans le cadre d'un mandat. Je présume que c'est parce qu'il avait déjà eu la possibilité de considérer la question lorsqu'il était lui-même juge.

Le sénateur Beaudoin: Était-il d'accord pour que le mandat soit de cinq ans et que l'on puisse le renouveler?

Col Champagne: Il n'était pas d'accord avec un mandat de cinq ans. Il reconnaissait le fait que la nomination des juges militaires pour une période déterminée empiétait sur leur indépendance institutionnelle. De fait, il appuyait le concept d'indépendance institutionnelle que l'on a fait valoir dans le cas *Valenti* et le fait que, pour reprendre les termes de la cour, une nomination ayant pour objet l'accomplissement d'une tâche spéciale préservait l'indépendance des membres du tribunal.

Le sénateur Beaudoin: Dans le système judiciaire, tout comme dans les tribunaux civils et criminels et certains autres tribunaux, les choses sont très claires. Le système est très indépendant. Lorsqu'une personne est nommée juge d'une cour supérieure, d'une cour d'appel ou de la Cour suprême du Canada, personne ne doute de son indépendance. Elle dispose d'une sécurité financière. Il n'y a aucune ingérence du pouvoir législatif ni du pouvoir exécutif. Lorsque les juges entendent une cause et rédigent leurs décisions, ils le font en toute autonomie.

Nous avons un très bon système judiciaire. Dans le domaine militaire, les choses se compliquent du fait que le contexte est différent. Il est certain que nous avons fait beaucoup de progrès, mais il est tout aussi certain que nous devons continuer dans cette voie.

En ce qui concerne le plan de carrière, j'aimerais savoir pourquoi les mentalités sont tellement différentes dans les forces armées? C'est probablement parce que le contexte est lui-même très différent.

Col Champagne: Vous avez raison. Le contexte de la planification de carrière chez les militaires est bien différent.

Nous convenons tous que même si la méthode de nomination des juges militaires est différente, cela ne veut pas dire qu'ils ne sont pas indépendants. C'est simplement différent.

Le sénateur Beaudoin: Vous avez raison.

Col Champagne: Il y a différentes façons d'en arriver à l'indépendance institutionnelle. Je dirais que notre méthode est celle de la nomination temporaire.

La carrière militaire est importante pour tous ceux qui portent un uniforme. Le premier jour, lorsque s' enrôle dans les Forces canadiennes, même lorsqu'on s' enrôle comme avocat militaire, on ne s'attend pas à devenir juge militaire. Ce que l'on voit, c'est une carrière. L'avancement dans la carrière s'accompagne d'une planification. On n'avance pas nécessairement en occupant certains postes ni à la suite de nominations, mais en étant promu.

Perhaps this will explain where we are today. In the past, there was a perception and perhaps a reality that, by being appointed a military judge, you would not progress in your career. Why did that perception and that reality exist? It is because, as we went along and as the cases were developing institutional independence, we made changes to make the judges more independent. We said that the judges would not be evaluated on their performance. To meet the criteria of financial independence, we set up a formula to guarantee that their pay would not be affected by or related to their decisions.

One of the concepts in career progression is not having performance evaluations like everyone else in the Canadian Forces. Your file will never go before what we call a "promotion board." Basically, that is a board composed of officers trying to determine who is number one at the various ranks.

With attrition, normally, the people at the top are the people being promoted. Military judges never make it on to that list. Now the term will be fixed, unless the individual requests his appointment to be terminated, which is highly unlikely. At the end of the term, if the individual does not want to carry on as a military judge for personal reasons or for career reasons, and if he wants to come back into the mainstream to complete a full career, he will be permitted to do so. That is consistent with the progression of any other military career in the Canadian Armed Forces.

That is one of many factors underpinning why this job is different. I agree with General Pitzul that there are also disadvantages to the turbulence associated with travelling as a military judge. Some people have young families. Do they want to do that for 15 years? Some may very well want to continue. They may look forward to re-appointment. Others may say after five years that, for personal reasons, they want out. That possibility is permitted as well.

Senator Beaudoin: A judicial career in the army is entirely different from a judicial career in civil law, in common law, or criminal law, because it is a career. Judges are in the superior court. They may hope to be appointed to the court of appeal and, after that, the Supreme Court. Then that is the end of their career.

In the army, it is the reverse. If they want to become a general or a brigadier, they must leave the judicial career. The context is entirely different and that is probably one of the biggest difficulties here.

Some may accept an appointment for 5 or 10 years and plan to continue their military career after that. They are then no longer a judge. They are military personnel again.

Col Champagne: This is also the challenge. The interesting aspect of being a legal officer, of being a lawyer in uniform, is that you almost need a dual personality and a dual role in life in the military forces. Internally, we have discussed this many times.

Cela explique peut-être la situation actuelle. Autrefois, on avait l'impression, et c'était peut-être vrai, qu'être nommé juge militaire interdisait de faire une véritable carrière. Pourquoi avait-on cette perception et pourquoi en était-il ainsi? C'est qu'avec le temps et au fur et à mesure que certains cas se présentaient, l'idée de l'indépendance institutionnelle s'est imposée, et nous avons apporté des changements pour que les juges soient plus indépendants. Nous avons décidé que les juges ne seraient pas évalués en fonction de leur rendement. Pour répondre aux critères d'indépendance financière, nous avons établi une formule garantissant que leur rémunération ne serait pas liée à leurs décisions ni influencée par elles.

Une des caractéristiques de la carrière de juge est qu'il ne fait pas l'objet d'évaluations de rendement comme les autres militaires des Forces canadiennes. Le dossier ne passe jamais devant ce qu'on appelle un conseil de promotion qui est essentiellement un conseil où siègent des officiers chargés de déterminer qui est au numéro un aux divers grades.

Normalement, l'attrition fait en sorte que les personnes en haut de l'échelle sont celles qui sont promues. Les juges militaires ne figurent jamais sur cette liste. Dorénavant, le mandat sera fixe, moins que la personne concernée demande que l'on y mette fin avant terme, ce qui est fort peu probable. À la fin de cette période, si la personne en question ne souhaite pas continuer d'être juge militaire, pour des raisons personnelles ou professionnelles, et si elle souhaite être réintégrée dans les rangs pour poursuivre sa carrière, elle sera autorisée à le faire. Cela est conforme à l'avancement normal d'une carrière dans les Forces armées canadiennes.

C'est l'un des nombreux facteurs qui expliquent la différence. Je suis d'accord avec le général Pitzul. Les déplacements de juges militaires causent des perturbations dans leur vie. Certaines personnes ont de jeunes enfants. Souhaitent-ils vraiment faire ce travail pendant 15 ans? Certains peuvent vouloir continuer. Ils peuvent souhaiter une nouvelle nomination. D'autres, pour des raisons personnelles, préféreront abandonner après cinq ans. Cette possibilité existe également.

Le sénateur Beaudoin: La carrière judiciaire dans l'armée est complètement différente d'une carrière judiciaire en droit civil, en common law ou en droit criminel, parce que c'est une carrière. Les juges appartiennent à la cour supérieure. Ils peuvent espérer être nommés à la cour d'appel puis à la Cour suprême où ils termineront leur carrière.

Dans l'armée, c'est l'inverse. S'ils veulent devenir général ou brigadier, ils doivent quitter la carrière judiciaire. Le contexte est complètement différent, et c'est probablement l'une des principales sources du problème.

Certains peuvent accepter une nomination pour cinq ou dix ans et prévoir de poursuivre leur carrière militaire par la suite. Ils ne sont plus juges à ce moment-là. Ils appartiennent à nouveau à un personnel militaire.

Col Champagne: C'est également la difficulté. Être avocat militaire, avocat en uniforme, exige pratiquement d'avoir une double personnalité et de jouer un double rôle dans l'armée. Nous en avons parlé à de nombreuses reprises au niveau interne. Quelle

What comes first? Does the uniform come first or does my legal career come first? What am I?

To me, we are both. It is intrinsically intertwined. You must progress in everything you do, taking into account that you are an officer. You are representing the Crown or Her Majesty, serving the Government of Canada. At the same time, you are a lawyer and you have an oath to your bar association. You have a duty to act legally and ethically and to provide the best advice. Sometimes there may be conflicts. You must resolve those conflicts.

This may explain the difficulty, which you may perceive. When we become members of the judiciary, we are products of our backgrounds. Judges are still in uniform and they may have a desire to come back into the military. That is one reason the legislation is drafted that way. If they want to return to uniform, they may do so. So far, this has happened rarely.

A provincial court judge who does well and works hard may aspire to being appointed to the Supreme Court or to the Court of Appeal. For military judges in uniform who aspire to go to the appeal court, it is quite a step.

As a result of our background and where we are coming from, it is almost impossible to complete. This term will permit the maintenance of a dual identity that all legal officers experience as they are coming into the forces.

Senator Rompkey: I thank our witness for clarifying the role of the military judge and the situation in which a military judge finds himself.

My question relates to the general civilianization of the military or, as Senator Balfour put it, "going downtown." How much goes downtown now? How much more could go downtown? This question is in the context of how many tasks within the military can be done by civilians. Fighter pilots are one extreme. You cannot take an Air Canada pilot and put him into an F-18 because he would have to know a weapons system, rules of engagement, tactical considerations, and so on. On the other end of the spectrum, the dental assistant does not necessarily need to be military.

In that spectrum, where do the legal officers within the military fit? The Provost Marshal told us that more RCMP officers were being used in the police forces. I should like your comments on the question of how much of the military justice system is now being done by civilians and how much more can be done?

Col Champagne: Concerning the military justice system, perhaps I will answer the first part about what is done now. Generally speaking, we do not investigate the offences. For example, a military officer who is picked up in Ottawa for drunk driving on Saturday night will appear in Ottawa.

In the military, we have a nexus or connection. The court martial appeal court ruled several years ago that, for offences committed in Canada, if there is no military nexus — in the sense

est la priorité? L'uniforme vient-il en premier ou est-ce la carrière juridique? Qui suis-je?

Pour moi, nous sommes les deux. Les deux sont intrinsèquement liés. Vous devez avancer en tout en tenant compte du fait que vous êtes officier. Vous représentez la Couronne ou Sa Majesté, vous servez le gouvernement du Canada. Mais en même temps, vous êtes avocat et vous avez prêté serment à votre association du barreau. Vous devez agir de façon légale et éthique et donner les meilleurs conseils possibles. Parfois, il y a des conflits et vous devez les résoudre.

Cela peut expliquer la difficulté que vous percevez. Lorsque nous devenons membres du système judiciaire, nous sommes influencés par nos antécédents. Les juges sont toujours en uniforme et ils peuvent vouloir rentrer dans le rang. C'est une des raisons pour lesquelles la loi est rédigée de cette façon. S'ils veulent reprendre l'uniforme, ils peuvent le faire. Jusqu'à présent, cela ne s'est produit que rarement.

Un bon juge de cour provinciale qui travaille fort peut aspirer à une nomination à la Cour suprême ou à la Cour d'appel. Mais pour les juges militaires, l'aspiration à une nomination à la cour d'appel est une toute autre affaire.

Compte tenu de nos antécédents, c'est presque impossible. Grâce au système de mandat, les avocats militaires pourront maintenant maintenir la double identité qu'ils doivent assumer lorsqu'ils entrent dans les forces armées.

Le sénateur Rompkey: Je remercie notre témoin d'avoir précisé le rôle du juge militaire et la situation dans laquelle il se trouve.

Ma question, plus générale, porte sur le transfert de tâches militaires à des civils ou, comme le sénateur Balfour l'a dit, sur le fait de «confier certaines tâches à la police communautaire». Dans quelle mesure le fait-on actuellement? Quelles autres tâches pourrait-on lui confier? Je me demande combien de tâches assumées par des militaires pourraient être confiées à des civils. Les pilotes de chasse sont un cas extrême. On ne peut pas prendre un pilote d'Air Canada et l'installer sur un F-18 car il devra connaître le système d'armement, les règles d'engagement, les considérations tactiques, et cetera. À l'autre extrémité, il y a l'assistant dentaire qui n'a pas nécessairement besoin d'être militaire.

À l'intérieur de ce spectre, où se situent les avocats militaires? Le Grand Prévôt nous a dit qu'on utilise de plus en plus des agents de la GRC dans les services de police. J'aimerais que vous me disiez dans quelle mesure des fonctions du système judiciaire militaire sont assumées par des civils et ce que l'on pourrait y ajouter?

Col Champagne: En ce qui concerne le système judiciaire militaire, peut-être devrais-je commencer par décrire la situation actuelle. En général, nous n'enquêtons pas sur les infractions. Par exemple, un officier qui est arrêté à Ottawa pour conduite en état d'ivresse un samedi soir comparaîtra à Ottawa.

Dans l'armée, il y a une connexion. Il y a plusieurs années, la cour d'appel de la cour martiale a décidé que les infractions commises au Canada, si elles n'ont pas de lien avec l'armée — au

that the case was not connected to the maintenance of military discipline — we should not have jurisdiction.

Recently, the court martial appeal court reversed that pronouncement. They reviewed the National Defence Act and found that nowhere is there the concept of nexus, military nexus, jurisdiction over the person, and jurisdiction over the offence.

Theoretically, under the code of service discipline, the jurisdiction exists with respect to our members. In practice, however, that jurisdiction is not exercised when the investigation is done by other police forces. How much goes downtown is difficult to say. We do not have statistics because we do not capture that. Sometimes people may be arrested for something minor such as shoplifting and it may not necessarily be reported to us.

The core of your question is why do we need the military justice system. There are several reasons. First, the military justice system needs to be portable. For example, if you look at one case in isolation, a person is picked up for impaired driving in Ottawa. Why is he not tried in Ottawa? I suspect that the civilian court that exists could try him in Ottawa. However, the military justice system is in place to maintain discipline within the military community anywhere in the world. It must be portable.

To be portable, it must be understood by the people in uniform. It must be put into place so that, when we deploy to Bosnia, the very same system is in place.

In order to function in a military fashion and to deal with infractions that are military offences, we must have jurisdiction over these offences. When we deploy to other places, we need to expect the commanding officer, the dedicated officer, to be able to apply that system.

One of the elements is the portability of the military justice system that we need to apply in time of war. No one contemplates that we will go to war. However, we go to places where we must function as a military force. We need that system to be in place and to be effective. There is no other system in place for us to maintain it.

A second reason is the maintenance of military discipline. Who can best determine the requirements of military discipline within a section between a military unit and an infantry unit? This is why jurisdiction at the first level and the authority to lay charges remain within the military, so that these breaches can be properly assessed and dealt with by the military system.

I do not know if I have answered your question completely, but those are the two main reasons. We must be portable and we must have discipline in order to be operationally effective and fulfil the various mandates that the Government of Canada assigns to the force, overseas or at home. The ice storm, the Oka crisis, and the flood in Winnipeg are recent examples.

sens où il n'y a pas de lien avec le maintien de la discipline militaire — ne relevaient pas de notre compétence.

Récemment, la Cour d'appel de la cour martiale a renversé cette décision. Elle a examiné la Loi sur la Défense nationale et découvert que le concept de lien, de lien militaire, de compétence sur une personne et sur une infraction n'est indiqué nulle part.

En théorie, selon le code de discipline militaire, il y effectivement une compétence à l'égard de nos membres. Mais en pratique, cette compétence n'est pas exercée lorsque l'enquête est menée par d'autres services de police. Il est difficile de dire quelles sont les tâches qui sont confiées à la police locale. Nous n'avons pas de statistiques car nous ne consignons pas ces renseignements. Mais il arrive que des gens soient arrêtés pour des infractions mineures, comme un vol à l'étalage, et cela ne nous est pas nécessairement signalé.

Vous voulez savoir, en fait, pourquoi nous avons besoin du système judiciaire militaire. Il y a à cela plusieurs raisons. Premièrement, le système judiciaire militaire doit être transférable. Par exemple, supposons un cas isolé, une personne est arrêtée pour conduite en état d'ivresse à Ottawa. Pourquoi cette personne n'est-elle pas jugée à Ottawa? Je suppose que la cour civile pourrait la juger à Ottawa. Mais le système judiciaire militaire est là pour maintenir la discipline militaire partout dans le monde. Elle doit être transférable.

Pour ce faire, cela doit être bien compris par les gens qui portent l'uniforme. Lorsque nous déployons des troupes en Bosnie, il faut que le même système puisse y être appliqué.

Pour agir dans le cadre militaire et traiter les infractions commises par des militaires, nous devons avoir compétence sur ces infractions. Lorsque nous déployons des troupes ailleurs, nous devons nous attendre à ce que le commandant, l'officier responsable, puisse appliquer ce système.

Un des éléments dont il faut tenir compte est la transférabilité du système judiciaire militaire que nous devons appliquer en temps de guerre. Personne ne pense à une guerre. Mais nous intervenons dans des endroits où nous devons agir comme une force militaire. Il faut donc que ce système soit en place et soit efficace. Il n'y en a pas d'autre que celui-là.

L'autre raison est le maintien de la discipline militaire. Qui est le mieux à même de déterminer, au sein d'une section, les exigences de la discipline militaire qui s'appliquent à une unité militaire et à une unité d'infanterie? C'est la raison pour laquelle la compétence au premier niveau et le pouvoir de porter des accusations incombent aux militaires afin que ces infractions puissent être convenablement évaluées et traitées dans le cadre du système militaire.

Je ne sais pas si j'ai bien répondu à votre question, mais ce sont les deux principales raisons. Le système doit être transférable, nous devons imposer une discipline pour être efficace sur le plan opérationnel et assumer les divers mandats que le gouvernement du Canada confie aux forces armées, outre-mer ou ici. La tempête de verglas, la crise d'Oka et les inondations de Winnipeg en sont des exemples récents.

I do not think you want to deploy these people in a sensitive situation without being able to immediately sanction the breaches of discipline. You do not want to wait for the civilian system to proceed about two or three months later.

Military discipline needs to be done as soon as possible after an offence or allegation has been made.

Senator Fraser: Regarding the question of judges and terms of renewal, in reference to the past, this question may not be relevant because both you and others who have appeared here have seemed to suggest that being a military judge is not a job that anyone in their right mind would want to renew. Perhaps in the new improved system there will be more interest in having a career as a military judge.

In what circumstances could a renewal be denied?

Col Champagne: To a certain extent, I must answer that hypothetically because the regulation is in the process of being developed by the team.

One of the factors could be that the incumbent does not want to be extended. I suspect that the committee will use the same criteria that are used for the appointment of judges in other courts, that they will look at competence and the incumbent's desire to be renewed.

I am at a disadvantage here, because I have not researched the factors that will be used by the committee. However, I suspect that the main turning point will be the willingness of the incumbent to be appointed.

Senator Fraser: I am assuming that someone wants to be renewed. Will there continue to be no performance evaluation?

Col Champagne: There will be no performance evaluation. The judges' performance will not be assessed. If I understand the system properly, when judges are appointed there is a screening process. Superior court or Supreme Court judges make recommendations and the names are put on a list. One of the criteria is competence. People who have not proven themselves within the judicial community generally do not make it to that list.

Senator Fraser: I understand that, but we are talking here about people coming up for renewal. They will not have performance evaluations, at least in military terms. Is it envisaged that there would be some set of moderately objective criteria available at least to the review committee, separate from the military career track form of evaluation? Otherwise, how can a judge who is denied renewal know that the denial was fair and was not based on some form of institutional displeasure with a decision rendered during the first term?

Col Champagne: It could not be based on institutional displeasure because the institution will have no say in the recommendation of the committee or in the Governor-in-Council appointment.

Je ne pense pas que l'on veuille déployer les troupes dans une zone sensible sans pouvoir immédiatement sanctionner les infractions à la discipline. Il n'est pas question d'attendre que le système civil entame les procédures deux ou trois mois plus tard.

La discipline militaire doit être imposée le plus rapidement possible après qu'une infraction a été commise ou que des allégations ont été portées.

Le sénateur Fraser: En ce qui concerne les juges et les conditions de renouvellement de leur nomination, cette question pourrait ne plus être pertinente car vous-même, ainsi que d'autres qui ont comparu ici, ont semblé suggérer que si l'on a un tant soit peu de bon sens, on ne devrait pas souhaiter poursuivre une carrière de juge militaire. Or, avec ce nouveau système amélioré, il est possible que cette carrière suscite davantage d'intérêt.

Dans quelles conditions un renouvellement peut-il être refusé?

Col Champagne: Dans une certaine mesure, ma réponse sera hypothétique car l'équipe est en train d'élaborer le règlement.

La première raison serait que le titulaire ne souhaite pas de prolongation. Je suppose que le comité appliquera les mêmes critères que ceux qui sont utilisés pour la nomination des juges dans d'autres tribunaux, qu'il tiendra compte de la compétence et des souhaits de la personne concernée.

Je crains de ne pouvoir vous donner une réponse exacte car je n'ai pas fait de recherches sur les facteurs dont le comité tiendra compte. Mais je suppose que le critère principal sera le souhait du titulaire.

Le sénateur Fraser: En supposant que quelqu'un souhaite un renouvellement, continuera-t-on de ne pas faire d'évaluations de rendement?

Col Champagne: Il n'y aura pas d'évaluation de rendement. On n'évaluera pas le rendement des juges. Si je comprends bien le système, il y a un processus de sélection lorsque les juges sont nommés. Les juges de la cour supérieure ou de la Cour suprême formulent des recommandations et des noms sont placés sur une liste. Un des critères utilisés est la compétence. Ceux qui n'ont pas fait leur preuve au sein du milieu judiciaire ne figurent généralement pas sur cette liste.

Le sénateur Fraser: Je comprends bien, mais nous parlons ici de gens dont le mandat va être renouvelé. Il n'y aura pas d'évaluation de leur rendement, tout au moins sur le plan militaire. Envisage-t-on que le comité d'examen utilise au moins un ensemble de critères relativement objectifs, distincts de l'évaluation du cheminement de la carrière militaire? Sinon, comment un juge à qui l'on refuse un renouvellement peut-il savoir que ce refus est juste et qu'il n'est pas attribuable à un certain mécontentement de l'institution au sujet d'une décision rendue pendant son premier mandat?

Col Champagne: Cela ne pourrait pas être attribuable à un mécontentement de l'institution car celle-ci n'aura rien à dire sur la recommandation du comité ou la nomination par le gouverneur en conseil.

When the three members of the committee look at someone, I cannot say what the default position will be. Will the default position be that you are not reappointed, or will it be that you are reappointed for another five years?

I suspect that if a person has expressed a desire and there is no counter-indication, the default position will be reappointment for another term. It is for the committee to make that recommendation.

I am quite confident that performance on the bench will not be a criterion, that the institution will have no say in what the committee recommends, and no say in whether the Governor in Council decides to renew a term or not.

Senator Fraser: Therefore we do not know in what circumstances someone might be denied renewal?

Col Champagne: I cannot answer that.

The Chairman: Senator Fraser, that would be a good question to pose to our witnesses tomorrow as well as to the representatives of the department when they are back before us.

Senator Moore: I found your exchange with Senator Beaudoin very interesting. As you probably know, your biography has been circulated. You served as a military judge from 1987 to 1991 and then went back on the bench from 1994 to 1995. You received your promotion in 1995. What did you do between 1991 and 1994?

Col Champagne: I must correct the record. I came out in 1990. I went back to Montreal and worked on the Oka crisis during the fall. I then returned and worked in the directorate of personnel legal services in Ottawa. Until 1994, I was responsible for personnel related issues such as redress of grievances, harassment, career policies, and so on. In 1994, I went back to being a military judge until I was posted out on promotion. That promotion was based on the performance evaluation report I received when I was out.

Senator Moore: Between 1990 and 1994?

Col Champagne: That is right.

Senator Moore: That is where I am leading.

Col Champagne: That illustrates the importance of allowing someone to go back into the main stream and continuing with a military career, rather than continuing as a military judge, unless that person has decided to forgo promotions.

Senator Moore: Yes, but the activities in which you were involved between 1990 and 1994 were basically judicial in nature, were they not?

Col Champagne: No, they were legal.

Senator Moore: Yes, legal.

Col Champagne: They were legal in the sense that I was providing legal advice to the department, but I was not in a judicial function.

Senator Moore: I should have said "legal".

Lorsque les trois membres du comité examineront une demande, je ne peux pas dire quelle sera leur position implicite. Sera-t-elle de ne pas renouveler ou de renouveler pour cinq ans?

Je suppose que si la personne a exprimé le souhait de renouveler et qu'il n'y a pas de contre-indication, elle sera nommée pour un autre mandat. C'est au comité de faire cette recommandation.

Je suis tout à fait certain que le rendement du juge ne sera pas un critère, que l'institution n'aura rien à dire sur ce qui recommande le comité ni sur la décision du gouverneur en conseil de renouveler le mandat ou non.

Le sénateur Fraser: Par conséquent, nous ne savons pas dans quelle condition un renouvellement peut être refusé?

Col Champagne: Je ne peux pas vous répondre.

La présidente: Sénateur Fraser, ce serait une bonne question de poser aux témoins qui comparaîtront demain ainsi qu'aux représentants du ministère, lorsqu'ils reviendront nous voir.

Le sénateur Moore: J'ai trouvé votre conversation avec le sénateur Beaudoin très intéressante. Comme vous le savez sans doute, votre biographie nous a été remise. Vous avez été juge militaire de 1987 à 1991, puis de nouveau de 1994 à 1995. Vous avez obtenu une promotion en 1995. Qu'avez-vous fait entre 1991 et 1994?

Col Champagne: Permettez-moi d'apporter une correction. Mon mandat s'est terminé en 1990. Je suis retourné à Montréal où j'ai travaillé l'automne, pendant la crise d'Oka. Je suis ensuite revenu et j'ai travaillé à la Direction du personnel des services juridiques à Ottawa. Jusqu'en 1994, j'étais responsable de plusieurs dossiers du personnel, comme le redressement des griefs, le harcèlement, les politiques professionnelles, et cetera. En 1994, je suis redevenu juge militaire jusqu'à ce que je sois promu affecté. Cette promotion s'appuyait sur un rapport d'évaluation de rendement effectué alors que je n'occupais plus de fonctions de juge.

Le sénateur Moore: Entre 1990 et 1994?

Col Champagne: C'est exact.

Le sénateur Moore: C'est ce que je voulais savoir.

Col Champagne: Cela illustre l'importance de permettre à quelqu'un de réintégrer la carrière militaire plutôt que de continuer à titre de juge militaire, à moins d'avoir décidé de renoncer à toute promotion.

Le sénateur Moore: Oui, mais les activités auxquelles vous avez participé entre 1990 et 1994 étaient essentiellement de nature judiciaire, n'est-ce pas?

Col Champagne: Non, de nature juridique.

Le sénateur Moore: Oui, juridique.

Col Champagne: Elles étaient juridiques au sens où j'offrais des conseils juridiques au ministère, mais je n'occupais pas une fonction judiciaire.

Le sénateur Moore: J'aurais dû dire juridique.

If you had not taken that break from the bench, do you think that you would not have been promoted to the rank of colonel?

Col Champagne: I would not have had any performance evaluation report from 1987 to 1994 and, I suspect, I would not have been promoted. I was the judge in *Généreux*. The *Généreux* case was not yet before the Supreme Court of Canada. I was the object of all the pre-trial motions under the Charter, the Federal Court applications, and the adjournment requesting me to step aside. At that time, we were looking at how we could improve the system. We did not wait. In fact, by the time the *Généreux* decision went to the Supreme Court, most of the difficulties identified had been remedied by way of amendments. One of the remedies put into place was that military judges should not be subjected to performance reports. That is because *Valenti* preceded *Généreux*. We had already corrected the system. In fact, at that time the military judges did not get evaluation reports and their personal files did not go before any merit or promotion board. Basically, you knew that you would not be considered for a promotion.

Senator Moore: This is not just a perception, it is a reality.

Col Champagne: Yes. To counterbalance that lack of promotion, the compensation was increased. To meet financial independence, the pay was set higher than that of a Lieutenant-Colonel, for instance. The pay of military judges was set at the top of the range, plus 2 per cent, plus 8 per cent. Basically, it was the same rate of pay as a person who was not a judge, but who was outstanding as a legal officer.

The Chairman: You made it clear that being a military judge is a career cul-de-sac.

Senator Joyal: My questions are along the same line.

[Translation]

Colonel Champagne, you presided over 114 courts martial. How many took place in Canada compared to those held in foreign countries?

Col Champagne: Possibly two thirds were held in Canada.

Senator Joyal: Two thirds were held in Canada.

Col Champagne: One third in Europe. At that time, we had a base in Lahr, in Germany. A number of serving officers were there and we regularly had courts martial in Europe, mainly on offenses having to do with operating a motor vehicle and other offenses of this type.

Senator Joyal: This does not detract from your merit, but I often visited the base in Lahr. I did not find the place unpleasant as such. I do not want to lessen at all the difficulties you might have had in Egypt or Cyprus, especially at certain times of the year.

I was trying to have an idea, based on your career, of the particular problems you might have had being away from home, because this was one thing that was brought to our attention, the

Si vous n'aviez pas abandonné temporairement vos fonctions de juge, pensez-vous que vous auriez été promu au rang de colonel?

Col Champagne: Il n'y aurait pas eu d'évaluation de rendement entre 1987 et 1994 et je suppose que je n'aurais pas été promu. C'est moi qui ai jugé l'affaire *Généreux*. Cette affaire n'avait pas encore été portée devant la Cour suprême du Canada. J'ai été l'objet de toutes les motions précédant le procès en vertu de la Charte, des requêtes de la Cour fédérale et de l'ajournement me demandant de me retirer. À l'époque, nous examinions la façon d'améliorer le système. Nous n'avons pas attendu. En fait, lorsque le jugement de l'affaire *Généreux* a été porté devant la Cour suprême, la plupart des difficultés avaient été réglées à la suite de diverses modifications. Une des mesures qui avaient été adoptées était la suppression des évaluations de rendement pour les juges militaires. C'est parce que l'affaire *Valenti* avait précédé l'affaire *Généreux*. Nous avions déjà corrigé le système. En fait, à cette époque, les juges militaires ne faisaient pas l'objet de rapports d'évaluation, et leurs dossiers personnels n'étaient pas remis à un conseil de promotion. Les juges savaient pertinemment qu'ils ne seraient pas considérés pour une promotion.

Le sénateur Moore: Ce n'est pas simplement une perception, c'est une réalité.

Col Champagne: Oui. Pour compenser cette absence de promotion, on a augmenté la rémunération. Pour assurer l'indépendance financière, la rémunération a été fixée au-dessus du niveau de celle de lieutenant-colonel, par exemple. Le salaire d'un juge militaire a été fixé au maximum de l'échelle, plus 2 p. 100 et plus 8 p. 100. C'est en fait le même taux salarial qui s'applique à quelqu'un qui n'est pas juge mais qui est un avocat exceptionnel.

La présidente: Vous avez bien dit que le fait d'être juge militaire est un cul-de-sac professionnel.

Le sénateur Joyal: Mes questions sont du même ordre.

[Français]

Colonel Champagne, vous avez présidé 114 cours martiales. Combien se sont déroulées au Canada par rapport à celles qui se sont tenues à l'étranger?

Colonel Champagne: Possiblement les deux tiers au Canada.

Le sénateur Joyal: Les deux tiers au Canada.

Colonel Champagne: Un tiers en Europe. À cette époque, on avait une base à Lahr, en Allemagne. On avait plusieurs membres du service et on avait, de façon régulière, des cours martiales en Europe, principalement pour des infractions reliées à la conduite d'un véhicule moteur et d'autres infractions.

Le sénateur Joyal: Je ne veux pas diminuer votre mérite, mais je suis allé très souvent à la base de Lahr. Je n'ai jamais trouvé cela désagréable en soi. Je n'essaie d'aucune manière de diminuer les difficultés que vous avez rencontrées en Égypte ou à Chypre, surtout à certaines périodes de l'année.

J'essayais de percevoir, à travers votre carrière, les difficultés particulières par rapport au déplacement parce que cela a été un des éléments mis devant nous sur la difficulté de demeurer dans

difficulty of staying in such a position in terms of one's family life or personal life, and so on. I am trying to see how important the problem might be for someone in a judge's position like you to have to work in a foreign country. When you do, it's necessarily an important factor.

If you are asked to go to Bosnia, it is not the same thing as going to Lahr, which is 30 kilometres away from Baden-Baden. The situation is not the same.

My second comment is further to the question asked by Senator Fraser. Based on what you know about holding a judge's position, and about military judges who leave the bench, you told us that they always have the impression of having a dual career, a military career and a legal one, since they always carry out their professional duties wearing a uniform. They have a choice of putting their knowledge at the service of the Canadian Armed Forces.

Generally speaking, can you tell us what kind of post they might hold during their career? You have described your own activities which had to do with the administration of military justice. Do the other judges follow career paths rather similar to yours?

Col Champagne: I can answer your second question first. General Pitzul, who appeared before the committee, was a military judge at the same time I was myself in such a position. He completed his term. He was given an administrative post and, subsequently, he left the service. He became the Province of Nova Scotia's Director of Public Prosecution. He came back as Judge Advocate General.

Captain Reed, who is in the navy, was judge as a Lieutenant-Colonel before 1987. He is now Deputy Judge Advocate General with Operations. He is responsible for providing legal advice regarding deployments, operations rules when troops are being deployed in Bosnia or in the Great Lakes region in Africa or elsewhere.

When Lieutenant-Colonel Desroches completed his judge's training, he came back and was put in charge of administration; he was Judge Advocate General for Administration until he was appointed as a judge of the Supreme Court in Prince Edward Island.

To come back to your first question, you are right, it is always pleasant to go to Lahr for several reasons. My comments were not really about Lahr. It is not one or two trips that matter, but the fact that you are always on a trip which, after a while, might be a problem for some people.

The court martial was supposed to last for a week, but it lasts more than that. You are in a place where there are no connecting flights. You are supposed to go back home, then from Kansas City to Fredericton in the middle of January because the cases are already registered on the roll. You run to catch up with time. You go on like this for six months, a year; at the beginning, it is something new to do. After three, four or five years, you might very well want to have a more stable life, to be able to go home at night and have dinner with your family.

ce poste par rapport à la famille, à la vie personnelle et cetera. J'essaie de voir dans la fonction d'un juge comme vous, d'évaluer l'importance de l'inconvénient des déplacements à l'étranger. À l'étranger, c'est nécessairement un élément important.

Si on vous demande d'aller en Bosnie, ce n'est pas la même chose que d'aller à Lahr qui est à 30 kilomètres de Baden-Baden. On n'est pas dans les mêmes conditions.

Le deuxième élément suit ce que le sénateur Fraser vous a demandé. Selon votre connaissance de la fonction judiciaire, pour les juges militaires qui quittent le banc, vous nous avez exprimé qu'ils vivent toujours un peu dans la dualité de la carrière militaire et de la carrière juridique puisqu'ils portent toujours leur profession et leur uniforme. Ils ont fait le choix de mettre leur connaissance à la disposition des Forces armées canadiennes.

Pouvez-vous nous dire de façon générale, quel type d'activités à l'intérieur de la carrière ils occupent en général? Vous nous avez décris les vôtres qui étaient reliées à l'administration de la justice militaire. Est-ce que les autres juges suivent un parcours un peu semblable au vôtre?

Col. Champagne: Je peux répondre en premier à votre deuxième question. Le général Pitzul, qui a comparu devant vous, était un juge militaire avec moi durant la période où j'étais juge et a terminé son mandat. On lui a assigné des fonctions administratives et subséquemment, il a quitté le service. Il a devenu le directeur des poursuites publiques de la Nouvelle-Écosse. Il est revenu chez nous comme juge-avocat général.

Le capitaine de marine Reed était juge comme lieutenant-colonel avant 1987. Il occupe maintenant les fonctions de juge-avocat général adjoint aux opérations. Il est responsable de fournir les avis juridiques concernant les déploiements, les règles d'engagement quand les troupes se déploient en Bosnie ou dans la région des Grands Lacs en Afrique ou ailleurs.

Le lieutenant-colonel Desroches, quand il a terminé son stage de juge, est revenu en charge de l'administration, il était juge-avocat général de l'administration jusqu'à ce qu'il soit nommé juge à la Cour suprême de l'Île-du-Prince-Édouard.

Concernant votre première question, effectivement, c'est toujours agréable d'aller à Lahr pour plusieurs raisons. Ce n'est pas Lahr qui était réellement la cause de mes commentaires. Ce n'est pas un voyage ou deux voyages, mais la continuité de ces voyages qui, après un certain temps, pour certaines personnes, peut être un facteur.

La cour martiale devait durer une semaine, elle dure plus qu'une semaine. Tu es dans un endroit où les connexions d'avion ne se font pas. Tu devais revenir chez toi et partir de Kansas City et aller à Fredericton en plein mois de janvier où les causes sont déjà inscrites au rôle. Tu cours pour rattraper le temps. Vous faites six mois, un an, au début c'est nouveau. Après trois, quatre ou cinq ans, quelqu'un peut vouloir une vie plus stable, rentrer chez soi le soir pour souper avec sa famille.

When you are a judge, it is a fact of life that you have a lot of responsibilities and a lot of work. When the court adjourns at four or five o'clock in the afternoon, for the judge, the real part of his work starts and it can go on until midnight, in hotel rooms, in difficult conditions. You can do it for a week or for a month, but after four or five years, a judge is bound to say that he has given what he had to give to military justice, and that although the commitment remains, it might be time for somebody else to do the job. When someone wants to get out, he has the opportunity to do so at that time.

[English]

Senator Joyal: Without putting you in a difficult position, I should like to ask you for comments on another topic. Taking into account the importance of maintaining the principle of security of tenure out of any institutional intervention, as Senator Fraser has said — I know Senator Beaudoin has that preoccupation and, in a way, we all wrestle with it — if the legislation were to provide for 10-year appointments, with the ability after five years of leaving, would it not make a circle square?

If a person feels at ease in that life — which is a difficult one and we all recognize that — that person would, nevertheless, be sure to hold tenure for a fixed period of 10 years.

On the other hand, if after five years a person has the conviction that he or she has contributed to the nation and wants to pursue another course within the military, that person would be able to resign. In other words, the military system could plan that some people may leave after five years. It is not just leaving it to their will, their discretion or their pleasure. There would be a specific term after which the person could decide to stay or to return to the level of administration suitable to his or her professional abilities.

According to the various cases that have enlightened the deficiencies, it seems to me that we could maintain those principles that we think are essential to maintain the impartiality of the system. On the other hand, we would give way to the difficulties which you have outlined for us. What do you think of such a system?

Col Champagne: That system is possible. Conceptually, if we accept that the principle of institutional independence can be maintained by a term appointment, and if we accept that as being the law of the land, then the length of the term is a modality. The principle remains the same.

The term respects institutional independence. The modality of the length of the term could be four years or six years. I suspect that for the drafters of the bill there was nothing magic in choosing five years. There is a term; should it be 5 or 10 years? For instance, could the committee put into effect the concept that you would like to see? The committee would be the vehicle to do that and it could do that very well.

What is the default position in the committee's opinion? Is it to terminate and replace, or is it to carry on? The vehicle is in place.

Quand on est juge, c'est un fait de la vie, c'est beaucoup de responsabilité et c'est beaucoup de travail. Quand on lève les séances de la cour à quatre heures ou à cinq heures de l'après-midi, pour le juge, le travail commence et peut durer jusqu'à minuit le soir, dans des chambres d'hôtel, dans des conditions difficiles. Quelqu'un peut le faire une semaine ou un mois. Mais après quatre ou cinq ans, un juge va dire qu'il a donné ce qu'il avait à donner à la justice militaire, qu'il y croit mais que peut-être maintenant, quelqu'un d'autre pourrait le faire. Cela permet à l'individu qui veut en sortir de l'exprimer à ce moment.

[Traduction]

Le sénateur Joyal: Sans vouloir vous mettre dans une position difficile, j'aimerais vous poser des questions sur un autre sujet. Compte tenu de l'importance de maintenir le principe de protection des affectations de toute intervention institutionnelle, comme le sénateur Fraser l'a dit — je sais que le sénateur Beaudoin se préoccupe également de cette question et, d'une certaine façon, nous en sommes tous là — si la loi devrait prévoir des nominations de 10 ans, avec une possibilité de départ après cinq ans, cela n'arrangerait-il pas les choses?

Si une personne s'estime à l'aise dans ce genre de vie — une vie difficile, nous nous en rendons compte — elle aurait néanmoins l'assurance d'être en poste pendant un période fixe de dix ans.

Par contre, si après cinq ans, la personne en question est convaincue qu'elle n'a pas apporté une véritable contribution à la nation et qu'elle souhaite poursuivre une autre carrière dans l'armée, cette personne pourrait démissionner. Autrement dit, le système militaire pourrait prévoir la possibilité d'un départ après cinq ans. La décision ne dépendrait ni de la volonté, ni des souhaits, ni du bon plaisir des intéressés. Ce serait un mandat bien défini à la suite duquel la personne concernée pourrait décider de rester ou de se réintégrer dans l'administration au niveau qui correspond à ses aptitudes professionnelles.

Si l'on en juge par les divers cas qui ont mis en lumière les problèmes, il me semble que nous pourrions maintenir les principes que nous estimons essentiels pour assurer l'impartialité du système. Par contre, les difficultés dont vous nous avez parlé seraient résolues. Que pensez-vous d'un système de ce genre?

Col Champagne: C'est un système possible. Théoriquement, si nous acceptons que le principe de l'indépendance institutionnelle peut être maintenu au moyen d'une nomination à durée déterminée et si nous acceptons que ce soit la loi du pays, la durée du mandat devient une modalité. Le principe reste le même.

Le mandat respecte l'indépendance institutionnelle. La durée du mandat pourrait être de quatre ou six ans. Je suppose que les rédacteurs du projet de loi n'ont pas choisi un mandat de cinq ans au hasard. Il y a un mandat; doit-il être de cinq ou de dix ans? Par exemple, le comité peut-il appliquer le concept que vous envisagez? Ce serait la responsabilité du comité et il pourrait très bien le faire.

De l'avis du comité quelle est la meilleure position à adopter? Est-ce de mettre fin au mandat et de remplacer la personne en

The regulations could accommodate your suggestion about automatic renewals or moving to the 10-year term.

Senator Joyal: You understand the point then. It is to respect the difficulties of a career as you have outlined them to us. We are very sympathetic. On the other hand, in devising a new system, we must ensure that we come as close as possible to the principle of independence of the judicial system. Essentially, that is what we are trying to achieve.

On security of tenure, we must consider that there is a commission which will make evaluations. If there is no criterion for those evaluations, as Senator Fraser has said, then all the influences are on the table at the same time and it is difficult for us to consider this as a very tight system.

If we are to redraft the overall military judicial system, we want to be sure that we do not need to review it every year. Look at the size of this bill. It encompasses many aspects and we want to ensure that we are doing the right thing. Senators around this table are trying to achieve a balance that would respect professional careers, the functions of the military, as well as the principles of the system which we are trying to put into place.

Col Champagne: I support that entirely. I share your concern of wanting to have it right. I see shortcomings in the criteria for that committee, but I have not worked on that part. I suspect that tomorrow you and the experts who have drafted the bill will have an opportunity to explore the concept which will be in the regulations and the criteria to be applied. Hopefully, you can satisfy your concerns then.

Senator Balfour: Whether the term be 5, 10 or 12 years, would it not be feasible to build into the system a responsibility vested in the judge to apply for and be relieved of his judicial duties, without prejudice to his career, and to go back to other duties at any time during the term?

I see nothing sacred about having to stay in the job for that length of time. People may die, get sick or whatever. Would that offer possibilities?

Col Champagne: Yes. In fact, we already have that option. If any of the judges express a desire to be relieved of their duties, we will not force them to stay against their will.

Senator Balfour: Would that impair one's future career opportunities outside the system?

Col Champagne: No. Future career progression in the service will not be based on what a member did as a military judge. It will be based on what he does after he is out. The evaluation report is a yearly report. These are tight compartments.

Senator Balfour: On that basis, you could have a 15-year term without doing any damage to your desire to avoid locking someone into a career choice which could be a dead end or a cul-de-sac, as the chairman said.

cause ou est-ce de renouveler son mandat? Le comité a les moyens nécessaires pour décider. Les règlements pourraient permettre l'application de votre suggestion sur les renouvellements automatiques ou la poursuite du mandat jusqu'à dix ans.

Le sénateur Joyal: Vous comprenez donc ce que je veux dire. Il s'agit des difficultés professionnelles dont vous nous avez parlé. Nous compatissons tout à fait. Par contre, au moment de concevoir un nouveau système, nous devons faire en sorte de respecter le plus possible le principe d'indépendance du système judiciaire. C'est ce que nous essayons essentiellement de faire.

Pour ce qui est de la sécurité de l'affectation, nous devons tenir compte de l'existence d'une commission qui fera des évaluations. S'il n'existe pas de critères pour ces évaluations, comme le sénateur Fraser l'a dit, toutes les influences peuvent s'exercer à même temps, et il nous est difficile de voir là un système très rigoureux.

Si nous devons revoir tout le système judiciaire militaire, nous voulons nous assurer de ne pas avoir à le réexaminer chaque année. Regardez l'envergure du projet de loi. Il englobe tout ce que nous voulons être sûrs de faire ce qu'il faut. Les sénateurs qui sont assis autour de cette table essaient d'en arriver à un équilibre permettant de respecter les carrières professionnelles, les fonctions militaires ainsi que les principes du système que nous essayons de mettre en place.

Col Champagne: Je suis tout à fait d'accord. Je partage votre préoccupation pour ce qui est de vouloir bien faire les choses. Je vois des difficultés en ce qui concerne les critères utilisés par le comité, mais je n'ai pas exploré cet aspect de la question. Je suppose que demain, vous-mêmes et les experts qui ont rédigé le projet de loi auront l'occasion d'étudier le principe qui régira les règlements et les critères appliqués. J'espère que nous pourrons répondre à vos préoccupations à ce moment-là.

Le sénateur Balfour: Que le mandat soit de 5, 10 ou 12 ans, ne serait-il pas possible d'accorder aux juges la responsabilité de demander d'assumer des tâches judiciaires ou d'en être relevé sans compromettre leur carrière, et de prendre d'autres fonctions tout moment durant le mandat?

Je ne vois pas pourquoi une personne devrait absolument rester dans ce poste tout ce temps. Les gens peuvent mourir, tomber malades ou autres. Cela serait-il une possibilité?

Col Champagne: Oui. En fait, nous avons déjà cette option. Un des juges exprime le souhait d'être relevé de ses fonctions et nous ne le forçons pas à rester contre sa volonté.

Le sénateur Balfour: Est-ce que cela sera préjudiciable aux possibilités de carrière future à l'extérieur du système?

Col Champagne: Non. L'avancement dans la carrière militaire ne sera pas fondé sur ce qu'un membre aura fait en tant que juge militaire, mais sur ce qu'il aura fait après. Le rapport d'évaluation est un rapport annuel. Il s'agit de compartiments étanches.

Le sénateur Balfour: Dans ces conditions, le mandat pourrait être de 15 ans sans pour autant bloquer quelqu'un dans un choix de carrière qui pourrait s'avérer un cul-de-sac, comme la présidente l'a dit.

Senator Joyal: My only preoccupation — and we will raise this issue tomorrow with the department representatives — is that we should not create a situation whereby all the judges resign at the same time because they are fed up. We must wrestle with this, as well.

If we give a person the option to stay or to leave at a certain point, it builds some kind of stability. Of course, there could always be a physical reason why someone might want to decline.

Senator Balfour: I am sure that if the members of the Court of Appeal of Saskatchewan resigned en masse, there would be many recruits to fill those positions.

Senator Joyal: Perhaps my preoccupation is wrong. Perhaps the waiting list or the pool of potential candidates is large enough that they could immediately be replaced. However, we want to ensure that we are not disrupting the system that we had in mind.

The Chairman: Thank you for your appearance here. Clearly, being a military judge is completely different from being a civil court judge where judges vie to remain and to progress to the "heaven" of Supreme Court. In the military, judgeship is a career cul-de-sac, sitting outside the main stream of promotion within the military. Therefore, some kind of term may well be a good idea.

The committee adjourned.

Le sénateur Joyal: Ma seule préoccupation — et nous soulèverons cette question demain avec les représentants du ministère — est que nous ne devons pas créer une situation où tous les juges démissionnent en même temps parce qu'ils en ont assez. Nous devons également étudier cette question.

Si nous donnons la possibilité de rester ou de partir à un moment donné, on crée une certaine stabilité. Bien entendu, il pourrait toujours y avoir des raisons physiques de vouloir refuser.

Le sénateur Balfour: Je suis sûr que si les membres de la Cour d'appel de la Saskatchewan démissionnaient en masse, il y aurait de nombreuses recrues pour combler ces postes.

Le sénateur Joyal: Peut-être ai-je tort de me faire du souci à ce sujet. Peut-être que la liste d'attente ou la réserve de candidats éventuels est suffisamment importante pour permettre un remplacement immédiat. Mais nous voulons être sûrs de ne pas perturber le système que nous avions à l'esprit.

La présidente: Merci d'avoir comparu. Il est clair qu'il y a une grande différence entre un juge militaire et un juge civil, ces derniers rivalisant pour rester en fonction et avancer jusqu'au «paradis» de la Cour suprême. Dans le contexte militaire, le poste de juge est un cul-de-sac professionnel, puisque l'on est exclu des promotions normales. Par conséquent, ce serait sans doute une bonne idée de fixer la durée du mandat.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

On Bill C-25

3:30 p.m.

From the Department of National Defence:

Colonel Patricia (Pat) Samson, Canadian Forces Provost Marshal.

From Grainger & Associates Inc.:

Mr. Brian Grainger, Senior Partner.

5:00 p.m.

From the Department of National Defence:

Colonel Bruno Champagne, Deputy Judge Advocate General/Chief of Staff.

Pour le projet de loi C-25

15 h 30

Du ministère de la Défense nationale:

Le colonel Patricia (Pat) Samson, Grand Prévôt des Forces canadiennes.

De Grainger & Associates Inc.:

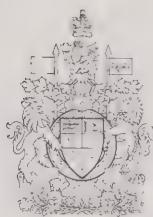
M. Brian Grainger, associé principal.

17 h 00

Du ministère de la Défense nationale:

Le colonel Bruno Champagne, juge-avocat général adjoint/chef d'état-major.

CAI
YC24
- 622



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable LORNA MILNE

Thursday, October 29, 1998

Issue No. 39

Fifth meeting on:

Bill C-25, An Act to amend the National Defence Act
and to make consequential amendments
to other Acts

WITNESSES:
(See back cover)

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Le jeudi 29 octobre 1998

Fascicule n° 39

Cinquième réunion concernant:
L'étude du projet de loi C-25, Loi modifiant la Loi
sur la défense nationale et d'autres lois
en conséquence

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chairman*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Acting Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk
Balfour
Beaudoin
Bryden
Buchanan, P.C.
Fraser
* Graham, P.C. (or Carstairs)
** Ex Officio Members*
(Quorum 4)

Joyal, P.C.
* Lynch-Staunton
(or Kinsella (acting))
Moore
Pépin
Rompkey, P.C.

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président suppléant: L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk
Balfour
Beaudoin
Bryden
Buchanan, c.p.
Fraser
* Graham, c.p. (ou Carstairs)
** Membres d'office*
(Quorum 4)

Joyal, c.p.
* Lynch-Staunton
(ou Kinsella (suppléant))
Moore
Pépin
Rompkey, c.p.

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, October 29, 1998

(44)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 257, East Block, at 10:55 a.m., the Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Balfour, Beaudoin, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Moore and Pépin (7).

Other senator present: The Honourable Senator Grafstein (1).

In attendance: David Goetz, Research Officer, Research Branch, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, June 18, 1998, the committee continued its consideration of Bill C-25, An Act to amend the National Defence Act and to make consequential amendments to other Acts. (See Issue No. 33, Thursday, October 1, 1998, for full text of Order of Reference).

WITNESSES:

From the Special Advisory Group on Military Justice and Military Police Investigation Services (March 1997):

Lieutenant-General (retired) Charles H. Belzile, C.M.M., C.D., Member;

Lise Maisonneuve, Special Legal Advisor

From the Department of National Defence:

Colonel Allan Fenske, Deputy Judge Advocate General, Advisory and Legislation; Canadian Forces, National Defence Act Amendment Team.

The Chairman made a statement regarding the memorial service for former Chief Justice Brian Dickson.

Mr. Belzile made a statement.

The committee agreed to invite Col Fenske to the table.

Mr. Belzile, Col Fenske and Lise Maisonneuve answered questions.

The committee agreed to call the Department of National Defence next Wednesday, November 4, 1998, on Bill C-25.

At 12:55 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le jeudi 29 octobre 1998

(44)

[*Traduction*]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 55, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Balfour, Beaudoin, Fraser, Joyal, c.p., Milne, Moore et Pépin (7).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Grafstein (1).

Également présent: David Goetz, attaché de recherche, Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 18 juin 1998, le comité poursuit l'étude du projet de loi C-25, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale et d'autres lois en conséquences. (Voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans le fascicule n° 33 du jeudi 1^{er} octobre 1998.)

TÉMOINS:

Du Groupe consultatif spécial sur la justice militaire et sur les services d'enquête de la police militaire (mars 1997):

Le lieutenant-général à la retraite Charles H. Belzile, C.M.M., C.D., membre;

Lise Maisonneuve, conseillère juridique spéciale.

Du ministère de la Défense nationale:

Le colonel Allan Fenske, juge-avocat général adjoint, Consultation et lois, Forces canadiennes, équipe chargée de la modification de la Loi sur la défense nationale.

La présidente fait une déclaration sur le service commémoratif de l'ancien juge en chef Brian Dickson.

Mr. Belzile fait une déclaration.

Le comité convient d'inviter le colonel Fenske à témoigner.

Mr. Belzile, le colonel Fenske et Mme Lise Maisonneuve répondent aux questions.

Le comité convient de convoquer le ministère de la Défense nationale à sa prochaine séance du mercredi 4 novembre 1998 sur le projet de loi C-25.

À 12 h 55, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, October 29, 1998

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:55 a.m. to consider Bill C-25, an Act to amend the National Defence Act and to make consequential amendments to other Acts.

Senator Lorna Milne (Chairman) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, we have before us as witnesses Lieutenant-General Charles H. Belzile, who is a member of the Dickson special advisory group, and Ms Lise Maisonneuve, Special Legal Advisor to the same group.

Before we go any further, I should point out that there will be a memorial service for the late Right Honourable Chief Justice Dickson this afternoon.

I have already explained to our witnesses that we will give them the opportunity to make an opening statement and then we will follow that with senators' questions.

Please proceed.

Lieutenant-General (retired) Charles H. Belzile, C.M.M., C.D., Member of the Special Advisory Group on Military Justice and Military Police Investigation Services (March 1997): Thank you very much, Madam Chairman. Before I proceed with the opening statement that we have prepared, with your permission, I should like to indicate our group's particular regret at having lost Chief Justice Dickson. He was a tremendous man to work for and I do not hesitate to state that publicly on behalf of those who had the pleasure of working with him.

Madam Chairman, when you noted for the benefit of senators present that there is to be a memorial service for him, you also indicated to me that it would be appropriate to announce that there is also a memorial service this afternoon for General Theriault; it will be held at the Roman Catholic Cathedral on Sussex Drive at two o'clock. General Theriault, as some of you know, was formerly Chief of the Defence Staff. He died of cancer ten days ago in Victoria.

I understand, Madam Chairman, that there were some questions about the work that we are currently doing, which is really a review of the previous special advisory group report on which some of the changes to the National Defence Act and police services were based. I should like to tell you officially that the Minister of National Defence, in a letter of October 23, which I received today, has asked me to carry on with the work of the Dickson group, as we have come to call it. I have also this morning written a letter in reply accepting with pride. I am pleased to report that the military police review group that is doing part of the review, at least the police aspect of the review that we did, is now officially reconstituted with me as Chair.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 29 octobre 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 55 pour étudier le projet de loi C-25, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale et d'autres lois en conséquence.

Le sénateur Lorna Milne (présidente) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, nous accueillons aujourd'hui comme témoins le lieutenant-général Charles H. Belzile, qui est membre du groupe consultatif spécial Dickson, et Mme Lise Maisonneuve, conseillère juridique spécial du même groupe.

Avant d'aller plus loin, je tiens à préciser qu'on tiendra cet après-midi un service commémoratif pour feu le très honorable juge en chef Dickson.

J'ai déjà expliqué à nos témoins que nous allons leur donner l'occasion de présenter une déclaration préliminaire, après quoi nous passerons aux questions des sénateurs.

La parole est à vous.

Le lieutenant-général Charles H. Belzile, (retraité), C.M.M., C.D., membre du Groupe consultatif spécial sur la justice militaire et sur les services d'enquête de la police militaire (mars 1997): Je vous remercie beaucoup, madame la présidente. Avant de passer à la déclaration préliminaire que nous avons préparée, j'aimerais, avec votre permission, faire part du chagrin tout particulier qu'a inspiré aux membres du groupe la perte du juge en chef Dickson. C'était un homme remarquable. Je n'ai aucune hésitation à le dire publiquement au nom de ceux qui ont eu le plaisir de travailler avec lui.

Lorsque, madame la présidente, vous avez mentionné au profit des sénateurs qu'un service commémoratif sera organisé pour lui, vous m'avez également précisé qu'il serait approprié d'annoncer qu'un service commémoratif sera également tenu cet après-midi pour le général Thériault; la cérémonie aura lieu à 14 heures, à la Cathédrale catholique romaine de la promenade Sussex. Le général Thériault, comme certains d'entre vous le savent, a été chef d'état-major de la Défense. Il est mort d'un cancer à Victoria il y a dix jours.

Je crois comprendre, madame la présidente, que les travaux que nous effectuons actuellement suscitent certaines questions. En réalité, il s'agit d'un examen du rapport antérieur du groupe consultatif spécial, qui est à l'origine de certaines modifications apportées à la Loi sur la défense nationale et aux services de police. Je vous informe officiellement que le ministre de la Défense nationale, dans une lettre du 23 octobre que j'ai reçue aujourd'hui, m'a demandé de poursuivre les travaux du groupe Dickson, ainsi que nous l'avons baptisé. Ce matin, j'ai également indiqué par écrit que j'acceptais avec fierté. Je suis heureux de mentionner que le groupe chargé de l'examen de la police militaire qui s'occupe d'une partie de l'examen entreprend en ce qui concerne tout au moins l'aspect touchant la police. L'examen que nous avons réalisé, est maintenant officiellement reconstitué, sous ma présidence.

The Chairman: Congratulations.

Mr. Belzile: Good morning, ladies and gentlemen. In January of last year, former Chief Justice Brian Dickson accepted the Minister of National Defence's request to chair a special advisory group to examine military justice and military police investigation services. Later in the year, that advisory group was asked by the minister to study the problems of the quasi-judicial responsibilities of his position, the intention being to eliminate all possible conflicts between his responsibilities as minister responsible for the Canadian Forces and his need to answer completely and effectively the concerns expressed to him by his parliamentary colleagues. We concluded that, where it was not absolutely necessary for him to have such powers, they should be removed from his responsibilities and given to someone else.

Chief Justice Dickson was joined in these assignments by two other members, one of whom was myself. As a former Commander of the Canadian Army, I was to bring to the group my experience of military life, particularly in operational command functions both in Canada and abroad. Mr. Bud Bird, a well-known and respected politician and active businessman from New Brunswick, added to the team his extensive parliamentary experience and the practical views of an average Canadian citizen.

Our group also included three very good advisors who deserve mention. One is retired Royal Canadian Mounted Police Assistant Commissioner Thomas, who is sitting in the audience. His participation was particularly helpful when we dealt with the military police investigation services. Ms Lise Maisonneuve, who is here with me today as a witness, is a specialist in criminal law with considerable experience in dealing with the special investigation unit for the Province of Ontario. Finally, our counsel, who is unfortunately not present today, is Mr. Guy Pratte, who gained an extensive knowledge of the military when he was counsel for the Special Commission on the Restructuring of the Reserves in 1995, which Chief Justice Dickson also chaired.

During our studies, we took great care to listen to all points of view and especially to consult with all ranks of the Canadian Forces. We have been gratified by the openness and candour with which Canadian Forces personnel expressed themselves to us and by their eagerness to assist in our task. Often, in contrast to the negative view presented in public in recent times, we found them all to be devoted to their cause and articulate in presenting their views. Many ordinary Canadian citizens also wrote to express their opinions, which were reflected in our report.

Our reports reflected their genuine concern and recommended significant adjustment to the military justice system, the military police investigation services and the minister's quasi-judicial powers. Most of those recommendations found their way, as

La présidente: Toutes nos félicitations.

M. Belzile: Mesdames et messieurs, bonjour. En janvier de l'année dernière, l'ex-juge en chef Brian Dickson a, à la demande du ministre de la Défense nationale, accepté de présider un groupe consultatif spécial chargé d'examiner la justice militaire et les services d'enquête de la police militaire. Plus tard dans le courant de l'année, le ministre a demandé aux groupes consultatifs de se pencher sur les problèmes liés aux responsabilités quasi-judiciaires rattachées à sa fonction, afin de supprimer tous les conflits possibles entre ses responsabilités à titre de ministre responsable des Forces canadiennes et l'obligation qui lui est faite de répondre de façon exhaustive et efficace aux questions que lui posent ses collègues parlementaires. Nous en sommes venus à la conclusion que les pouvoirs, là où il n'est pas absolument nécessaire qu'il les exerce, devraient lui être retirés pour être confiés à quelqu'un d'autre.

Dans sa tâche, le juge en chef Dickson s'est vu adjoindre deux autres membres, dont moi. En ma qualité d'ex-commandant de l'armée canadienne, je vais faire profiter le groupe de mon expérience de la vie militaire, en particulier des fonctions de commandement opérationnel au Canada et à l'étranger. M. Bud Bird, politicien réputé et respecté doublé d'un homme d'affaires néo-brunswickois actif, a pour sa part fait bénéficier l'équipe de sa vaste expérience parlementaire et des vues pratiques du citoyen canadien moyen.

Notre groupe comprenait également trois très bons conseillers dont la contribution mérite d'être soulignée. Je mentionne d'abord M. Thomas, commissaire adjoint (retraité) de la Gendarmerie royale du Canada, qui est ici présent. Sa participation s'est révélée particulièrement utile dans le dossier des services d'enquête de la police militaire. Mme Lise Maisonneuve, qui est à mes côtés à titre de témoin, spécialiste du droit pénal, a acquis une expérience considérable auprès de l'unité des enquêtes spéciales de la province de l'Ontario. M. Guy Pratte, qui a acquis une expérience exhaustive du monde militaire en agissant, en 1995, comme conseiller de la Commission spéciale de la restructuration de la Réserve, également présidée par le juge en chef Dickson, comptait également parmi nos conseillers. Malheureusement, il n'est pas avec nous aujourd'hui.

Dans le cadre de nos travaux, nous avons pris grand soin d'écouter tous les points de vue et, en particulier, de consulter les représentants de tous les grades des Forces canadiennes. L'ouverture et la franchise dont ont fait preuve les membres du personnel des Forces canadiennes et l'empressement qu'ils ont mis à nous aider dans notre tâche nous ont été des plus utiles. Au contraire de l'image négative présentée en public ces derniers temps, ils nous sont souvent apparus comme voués tout entier à leur cause et éloquents dans la présentation de leurs points de vue. De nombreux citoyens ordinaires du Canada nous ont également écrit pour nous faire part de leurs opinions, et nous en avons tenu compte dans notre rapport.

Dans nos rapports, qui rendent compte des véritables préoccupations exprimées, nous recommandons d'importants rajustements du système de justice militaire, des services d'enquête de la police militaire et des pouvoirs quasi-judiciaires

appropriate, into Bill C-25, which your committee is now studying.

It is important to remember that the Canadian Forces have the unique responsibility and ultimate purpose of defending the nation. Even in peacetime, members of the forces must perform in extremely demanding and often unusual circumstances, where their lives may well be in jeopardy. At such times, the integrity of the military chain of command can only be preserved if discipline is instilled at each level of the military hierarchy and if there exists a system of justice specifically designed to respond to those unique needs. The Code of Service Discipline is the embodiment of that objective.

The military justice system, important as it is, must obviously be compatible with our Constitution and the law of the land, particularly the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

The Judge Advocate General assumes roles related to military justice in the Canadian Forces that must be set out in regulations. Some of those roles, such as providing legal advice to accused members while also conducting the prosecution on behalf of the forces, may very well be in conflict. We felt each role should be institutionally separated so that the roles are performed with the requisite degree of independence.

With regard to the actual disposition of disciplinary matters and more serious offences in the Canadian Forces, over 90 per cent of the infractions of the Code of Service Discipline are dealt with by summary trials rather than by courts martial. Summary trials are relatively informal proceedings intended for the more minor disciplinary problems that directly affect the military unit. They are usually presided over by an officer to whom this authority has been delegated — usually a military officer of the line. The summary trial remains an essential instrument to maintain discipline within the Canadian Forces and, therefore, any concern over the constitutional validity of this process must be resolved. We believe that this can be achieved by reducing the scale and severity of punishment, by enhancing the right to legal counsel, and by improving the knowledge and training of presiding officers.

Unlike summary trials, courts martial are formal proceedings reserved for the more serious infractions to the Code of Service Discipline. A number of recent changes to the courts martial process have increased, for instance, the independence of the military judges. Nevertheless, the institutional independence of the office of the Chief Military Trial Judge must be enhanced further. It is also important to ensure that the respective roles of the courts martial and the trial judge are appropriately discharged. In particular, it should be the trial judge having the requisite experience who would pass sentence after a determination of guilt. We also feel that senior non-commissioned officers of appropriate rank should be permitted to serve on courts martial when a non-commissioned member is being tried.

du ministre. La plupart de ces recommandations se retrouvent comme il se doit, dans le projet de loi C-25, que votre comité étudie actuellement.

Il importe de rappeler que les Forces canadiennes ont la responsabilité unique et comme finalité ultime de défendre la nation. Même en temps de paix, les membres des forces doivent exécuter leurs tâches dans des circonstances extrêmement exigeantes et parfois inhabituelles, où leur vie est parfois même mise en danger. Dans de tels cas, on ne pourra préserver l'intégrité de la chaîne de commandement militaire que si chaque échelon de la hiérarchie militaire respecte la discipline et s'il existe un système de justice expressément conçu pour répondre à ces besoins uniques. Le Code de discipline militaire est l'incarnation de cet objectif.

Le système de justice militaire, aussi important soit-il, doit être toute évidence être compatible avec notre Constitution et les lois du pays, particulièrement la Charte canadienne des droits et libertés.

Le juge-avocat général assume les rôles liés à la justice militaire dans les Forces canadiennes, lesquels doivent être définis dans la réglementation. Il est possible que certains de ces rôles, par exemple fournir des conseils juridiques à des membres inculpés tout en menant la poursuite pour le compte des forces, soient contradictoires. Nous pensons que chacune de ces tâches devrait être distincte sur le plan institutionnel, de façon qu'elle puisse être exercée avec le degré d'indépendance voulu.

En ce qui concerne le règlement proprement dit des questions disciplinaires et des infractions plus graves dans les Forces canadiennes, plus de 90 p. 100 des infractions au Code de discipline militaire font l'objet d'un procès sommaire plutôt qu'une instruction par une cour martiale. Les procès sommaires constituent des procédures relativement officieuses conçues pour régler les problèmes disciplinaires à caractère plus mineur qui ont une incidence directe sur l'unité militaire. Habituellement, ils sont présidés par un officier à qui de tels pouvoirs ont été délégués — habituellement, il s'agit d'un officier des services hiérarchique. Les procès sommaires demeurent un instrument essentiel au maintien de la discipline au sein des Forces canadiennes. On doit donc dissiper toute préoccupation concernant leur validité sur le plan constitutionnel. Pour y parvenir, nous pensons qu'il suffit de réduire la portée et la sévérité des sanctions, de renforcer le droit à un conseiller juridique et de perfectionner les connaissances et la formation des officiers qui président.

Au contraire des procès sommaires, les cours martiales constituent les procédures officielles réservées aux violations les plus graves du Code de discipline militaire. Un certain nombre de modifications apportées récemment aux travaux des cours martiales ont renforcé, par exemple, l'indépendance des juges militaires. Néanmoins, on doit consolider davantage l'indépendance institutionnelle du bureau du juge militaire en chef. Il importe également de veiller à ce que les cours martiales et les juges qui y président s'acquittent comme il se doit de leurs rôles respectifs. En particulier, c'est le juge qui préside qui, une fois qu'un prévenu a été déclaré coupable, devrait se charger de prononcer la peine, à condition qu'il possède l'expérience voulue. Lorsqu'un militaire du rang est jugé, nous pensons

The military police perform a myriad of roles, most of which are related to the support of military operations and should be controlled by the chain of command. However, we were concerned that these command and control arrangements may invite conflict with the investigative role of the military police. We have therefore recommended that the military police investigators have a structure that is independent of the chain of command and under the supervision of an enhanced national investigation services.

That service is intended to report to a new position, the Canadian Forces Provost Marshal, who, I believe, appeared in front of you yesterday, and who would report to the Vice-Chief of the Defence Staff. As you well know, Bill C-25 provides for the creation of a military police complaints commission whose responsibility would be to investigate allegations of military police misconduct or allegations of interference in the investigative process by the chain of command.

In summary, Madam Chairman, ladies and gentlemen, we believe that the recommendations submitted in our reports of March and July of 1997 will enhance the independence, fairness, transparency and effectiveness of military justice in the Canadian Forces. We are satisfied that they are, for the most part, reflected in the bill presently before you. Enactment of this bill into law would greatly assist the Canadian Forces in their leadership, in the maintenance of discipline, and in the accomplishment of their tasks on behalf of Canada.

Madam Chairman, we welcome your questions.

The Chairman: Thank you very much. Madame Maisonneuve, have you anything to add?

Ms Lise Maisonneuve, Special Legal Advisor: No, Madam Chairman. I adopt General Belzile's comments.

The Chairman: In that case, we are ready for questions.

[Translation]

Senator Beaudoin: First of all, I would like to thank you for everything you have done along with Justice Dickson and the other members of this committee. Your work has proven to be extremely valuable. I am very happy to know that as a result of this report, we will be able to see if any follow-up has been given to the Dickson report. I have two questions for you.

[English]

My first question is on "Dickson I". "Dickson II" is the opinion he gave thereafter, is it not?

Mr. Belzile: "Dickson II" was a follow-up on the quasi-judicial powers of the Minister of National Defence, who had, as you may recall, authority for convening, for the appointment of judges, and

également qu'on devrait permettre à des sous-officiers supérieurs d'un grade approprié de prendre part aux travaux des cours martiales.

La police militaire joue une multitude de rôles, qui, pour la plupart, ont trait au soutien des opérations militaires et devraient être assujettis au contrôle de la chaîne de commandement. Toutefois, nous craignons que ces dispositions axées sur le commandement et le contrôle n'entrent en conflit avec le rôle que doit jouer la police militaire au chapitre des enquêtes. Nous avons donc recommandé, pour les enquêteurs de la police militaire, l'établissement d'une structure indépendante de la chaîne de commandement et placée sous la supervision de services d'enquête nationaux améliorés.

Le service devrait relever du titulaire d'un nouveau poste, le Grand Prévôt des Forces canadiennes, qui, je crois, a comparu devant vous hier, et qui relève lui-même du vice-chef d'état-major de la défense. Comme vous le savez très bien, le projet de loi C-25 prévoit la création d'une Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire chargée d'enquêter à la suite d'allégations d'inconduite de la part de la police militaire ou d'allégations d'ingérence dans la procédure d'enquête par la chaîne de commandement.

En résumé, madame la présidente, mesdames et messieurs, nous pensons que les recommandations qui figurent dans nos rapports de mars et de juillet 1997 favoriseront l'indépendance, l'équité, la transparence et l'efficacité de la justice militaire dans les Forces canadiennes. Nous sommes convaincus que ces recommandations se retrouvent, pour la plupart, dans le projet de loi qui vous a été soumis. L'adoption du projet de loi aidera grandement les Forces canadiennes à faire preuve de leadership, à maintenir la discipline et à s'acquitter des tâches qu'elles exécutent au nom du Canada.

Madame la présidente, nous serons maintenant heureux de répondre à vos questions.

La présidente: Je vous remercie beaucoup. Madame Maisonneuve, avez-vous quelque chose à ajouter?

Mme Lise Maisonneuve, conseillère juridique spéciale: Non, madame la présidente, je fais miens les propos du général Belzile.

La présidente: Dans ce cas, nous allons passer aux questions.

[Français]

Le sénateur Beaudoin: Je voudrais au départ vous remercier de tout ce que vous avez fait avec le juge Dickson et les autres membres de ce comité. C'est extrêmement utile. Je suis très heureux de constater qu'avec ce document, nous pouvons voir si l'on a donné suite au rapport Dickson. J'aurais deux questions à vous poser.

[Traduction]

Ma première question porte sur le premier rapport Dickson. Le deuxième rapport a trait à l'opinion qu'il a donnée par la suite, n'est-ce pas?

M. Belzile: Le deuxième rapport est un suivi sur les pouvoirs quasi-judiciaires du ministre de la Défense nationale, qui, vous vous en souviendrez peut-être, avait trait aux conventions, à la

a large number of quashing and elimination of findings and sentences, and that sort of thing.

Senator Beaudoin: In a way, that second report is as important as, if not more important than, the first report.

Mr. Belzile: Let me explain to you, Senator Beaudoin, why it was done separately. It was done separately really in the interest of time. Chief Justice Dickson was sometimes a very hard taskmaster. We were given a task and we had a time frame in which to do it; the question of the quasi-judicial powers of the minister came at about the three-quarter point of our preparing the first report. While accepting this task, he pointed out to the minister that we were to finish our first report on time and under budget, and then we would do the other one. The minister accepted that position, and that is exactly how it was done; hence, the fact that there are two reports.

Senator Beaudoin: I would like to know a little more about the last column. Apparently in "Dickson I" one recommendation is still ongoing, and in "Dickson II" one recommendation is also still ongoing. Could you tell me what those are about?

Mr. Belzile: I am not sure exactly what they are, but I understand from Colonel Fenske of the JAG office that they deal with some of the things that are currently in process, such as the training aspect and the certification of military officers to conduct trials; these things are still in the process of being implemented, because in many cases the regulations in National Defence cannot be written until the act itself has been passed into law. Therefore, there are some delays that are in fact an ongoing process. They are being implemented where possible, but the regulations are not in place for some of them, and they will not be until this is passed into law. If the Chairman agrees, I will ask Colonel Fenske to add his comments.

Senator Beaudoin: Why not? I would suggest that to our Chairman.

The Chairman: Surely, please, if the committee agrees.

Hon. Senators: Agreed.

Mr. Belzile: Before Colonel Fenske speaks, I also point out that the review group, which I chair as of this morning, is looking at the implementation status of those items that deal with military police services. Inevitably, we get onto the periphery and again get involved in the broader military justice system, but we are not aware, on a day-to-day basis, of the status of the implementation, except with respect to those items on the military police that we are currently looking at.

The Chairman: Colonel Fenske, will you explain more fully perhaps for Senator Beaudoin?

nomination des juges et à un grand nombre d'annulations d'éliminations des conclusions et des peines, et des choses de genre.

Le sénateur Beaudoin: En un sens, le deuxième rapport est aussi important, sinon plus, que le premier.

M. Belzile: Sénateur Beaudoin, laissez-moi vous expliquer pourquoi on a procédé en deux temps. En fait, on l'a fait par souci de gagner du temps. Le juge en chef Dickson ne plaisait pas avec le travail. On nous a confié une tâche, et on nous a astreint au respect d'un calendrier; la question des pouvoirs judiciaires du ministre s'est posée alors que le premier rapport était terminé à peu près aux trois quarts. Le juge en chef a accepté cette nouvelle tâche, mais il a indiqué au ministre que nous allions d'abord terminer le premier rapport, à temps et sans avoir dépensé tout l'argent qui nous avait été alloué. Nous allions ensuite préparer l'autre. Le ministre a accepté ce point de vue, et on a exactement procédé ainsi. Voilà donc ce qui explique l'existence des deux rapports.

Le sénateur Beaudoin: J'aimerais en savoir un peu plus sur le sujet de la dernière colonne. Selon le premier rapport, il semble qu'une recommandation soit toujours en cours; selon le deuxième rapport, une recommandation est toujours en cours. Que faut-il conclure?

M. Belzile: Je n'en suis pas certain, mais, d'après ce qu'a dit colonel Fenske du bureau du JAG, ces mentions ont trait à certains travaux en cours, par exemple la question de la formation et de l'accréditation des officiers chargés d'instruire les procès. Ces mesures sont toujours en voie de mise en œuvre parce qu'il y a dans de nombreux cas, la préparation de règlements pour la Défense nationale est assujettie à l'entrée en vigueur de la loi. Cela accuse donc certains retards qui, dans les faits, traduisent des processus en cours. Les mesures seront mises en œuvre dès que possible, mais la réglementation qui suppose certaines d'entre elles n'a pas été adoptée, et elle ne le sera que lorsque la loi sera en vigueur. Avec la permission de la présidente, je demanderai au colonel Fenske d'intervenir.

Le sénateur Beaudoin: Pourquoi pas? J'en fais la suggestion à la présidente.

La présidente: Bien sûr, c'est d'accord, à condition que les membres du comité y consentent.

Des voix: D'accord.

M. Belzile: Avant que le colonel Fenske ne prenne la parole, tiens également à mentionner que le groupe chargé de l'examen que je préside depuis ce matin, se préoccupe de la mise en œuvre des éléments qui ont trait à la police militaire. Inévitablement, nous débordons et, une fois de plus, nous nous intéressons au système de justice militaire au sens plus large, mais nous sommes pas au courant, au jour le jour, de l'état d'avancement de la mise en application, sauf en ce qui a trait aux questions touchant la police militaire que nous sommes à étudier.

La présidente: Colonel Fenske, pourriez-vous fournir au sénateur Beaudoin des explications additionnelles?

Colonel Allan Fenske, Deputy Judge Advocate General

Advisory and Legislation, Canadian Forces, National Defence Act Amendment Team: Thank you, Madam Chairman. It is a

pleasure to give you that additional information, Senator Beaudoin. This chart has the highest level of abstraction of the work in progress. There is a series of much more detailed charts underneath showing the actual work plan. Here we broke down the four reports that form the core of reform.

In Dickson I, the one that is outstanding is related to the Dickson recommendation that there be a requirement for commanding officers who conduct summary trials to be certified on the basis of a training program. I can tell you that undertaking that recommendation is an enormous job. We have put many people and much effort into this. We are pleased with the ongoing work. Our estimate, and I underline that it is an estimate, is that we will have a summary trial certification program up and running in the spring. We hope to bring the necessary implementing regulations into force at about the same time, should this committee pass this bill on.

The other point I will make for you, Senator Beaudoin, is that the implementing regulations to this bill will set a clear legal requirement for the certification training to occur.

The second Dickson recommendation that is not complete at this stage is that there be a monitoring group to monitor implementation of the Dickson recommendations. I think many of you know that the Honourable John Fraser is the chairman of that monitoring group. It has issued one report to date, and if I have my facts correct, we are expecting another report in December. Those are the two outstanding ones.

I would add one caveat for you. In the interests of simplifying the chart, we have considered a recommendation implemented if we have it in the bill, even though the bill is not passed. It is public, we have committed to it, and intend to do it. That is the only other qualification. I hope that is helpful.

Senator Beaudoin: I have a very general question, which I will address to General Belzile because of his long experience. We heard a lot about the Judge Advocate General. He is not a judge. He is the chief prosecutor, et cetera. I understand this is an institution that came from Great Britain. We have it in Canada. They have it in Australia. It probably exists to a certain extent in the United States. I just do not know.

Some other countries, such as Germany and France, have another system, where justice is not rendered in the same way. I have no idea whether it is better or worse. Can you tell me if this idea of having military justice rendered by the usual judges has been set aside because it is not part of our system and we do not

Le colonel Allan Fenske, juge-avocat général adjoint, Consultation et lois, Forces canadiennes, équipe chargée de la modification de la Loi sur la défense nationale: Je vous remercie, madame la présidente. Sénateur Beaudoin, je me ferai un plaisir de vous fournir des renseignements additionnels. Il s'agit du tableau qui présente les travaux accomplis de la façon la plus abstraite. En dessous, on retrouve une série de tableaux beaucoup plus détaillés qui rendent compte du plan de travail réel. Ici, nous avons ventilé les quatre rapports qui sont au cœur de la réforme.

Dans le premier rapport Dickson, l'élément en suspens a trait à la recommandation du juge en chef Dickson selon laquelle les commandants chargés d'instruire les procès sommaires devraient suivre un programme de formation pour obtenir une accréditation. Je puis vous assurer que la mise en oeuvre de cette recommandation représente un défi de taille. Nous y avons consacré beaucoup d'efforts et de ressources humaines. Nous sommes satisfaits des progrès accomplis. Selon nos estimations — et j'insiste sur le fait qu'il s'agit d'estimations —, le programme d'accréditation des commandants chargés de l'instruction des procès sommaires sera fonctionnel au printemps. Nous espérons, à condition que le comité adopte le projet de loi, que le règlement d'exécution nécessaire entrera en vigueur à peu près à la même époque.

L'autre point que je tiens à soulever, sénateur Beaudoin, c'est que le règlement d'exécution du projet de loi comprendra des prescriptions claires concernant la formation préalable à l'accréditation.

La deuxième recommandation du juge en chef Dickson, qui n'est pas complète à ce stade-ci, a trait à l'établissement d'un groupe de contrôle chargé de superviser la mise en oeuvre des recommandations. Je pense que bon nombre d'entre vous savent que l'honorable Joan Fraser préside ce groupe de travail. Le groupe a jusqu'ici publié un rapport et, si les informations dont je dispose sont justes, un autre est prévu pour décembre. Voilà les deux questions en suspens.

Je fais une mise en garde. Afin de simplifier le tableau, nous avons considéré que les recommandations contenues dans le projet de loi ont été mises en application, même si ce dernier n'a pas été adopté. Il s'agit d'un document public vis-à-vis duquel nous nous sommes engagés, et nous avons l'intention d'aller de l'avant. Il s'agit de la seule autre nuance. J'espère que cela vous sera utile.

Le sénateur Beaudoin: Je veux poser une question générale, que j'adresserai au général Belzile en raison de sa vaste expérience. On nous a beaucoup parlé du juge-avocat général. Il ne s'agit pas d'un juge. Il s'agit en fait du procureur en chef, et cetera. Je crois comprendre qu'il s'agit d'une institution venue de Grande-Bretagne. Elle se retrouve au Canada. Elle se retrouve en Australie. Dans une certaine mesure, elle se retrouve probablement aux États-Unis. Je ne sais pas.

Dans certains autres pays, par exemple l'Allemagne et la France, on a établi un autre système en vertu duquel la justice n'est pas rendue de la même manière. J'ignore si la situation est meilleure ou pire. Pouvez-vous me dire si on a mis de côté l'idée de faire que la justice militaire soit rendue par les juges habituels

desire that it be part of our system? That is a very general question.

Mr. Belzile: I will try to give an answer that is not as general but that may be a little useful. You have already made some of the comparisons between nations. It is true that in large part, our military justice tradition comes from Great Britain, as do a number of our other laws and our constitutional arrangements and our type of government. Some have moved away from it, but by and large, the Anglo-Saxon community, including the United States, Australia, Britain, and Canada, has stayed with the same system.

The title itself raises the possibility of a conflict. He is both a judge and an advocate. We have maintained it in the interest of traditions, because we think that everybody in the system understands it, and we think it is a good system. I suppose we are used to it. We think that evolutionary changes are better than revolutionary ones, and we prefer that.

As to the military judges coming from the military system, whilst our nations appoint civilian judges, yes, we have looked at that in the Dickson study. We have not recommended a change. Our main reasons had to do with the military context, the understanding of operations. Despite the obvious fact that we must follow the laws of the land like everybody else, our military justice system is a necessity for the primacy of operations. If we are ever asked to go into the kind of contest that we hope never comes, the primary mission of the armed forces is to win. That context carries many obligations on the part of the chain of command, including an approach to training and to discipline that is very military in nature. We have always chosen this and I have recommended that it remains the same.

I have no doubt whatsoever as to the quality of the judicial judgements of civilian judges. That is not the point that we are trying to make. Our point is that the military is a special, and in some ways unique, community with unique needs. We are hoping that, institutionally, we can at least offset some of the concerns about the independence of the different functions.

Senator Grafstein: I am interested in one recommendation made by Dickson I, the separate act for the Code of Service Discipline. What is the status of that?

By the way, Madam Chairman, I want to comment as well on Mr. Justice Dickson. I knew him and respected him. I was asked to render a tribute to him in the Senate. He will be sorely missed because of his capabilities and because of his wisdom. As I said in my comments in the Senate, current judicial decisions unfortunately are so prolix and complex that in many instances they surpass understanding. Somehow judges have to be told to

parce que cette façon de faire ne fait pas partie de notre système et que nous ne souhaitons pas qu'elle en fasse partie? Il s'agit d'une question très générale.

M. Belzile: Je vais tenter de donner une réponse qui n'est pas tout à fait aussi générale, mais qui pourra se révéler quelque peu utile. Vous avez déjà fait certaines comparaisons entre les nations. Il est vrai que, dans une large mesure, nos traditions, en matière de justice militaire, sont issues de la Grande-Bretagne, au même titre qu'un certain nombre d'autres lois et accords constitutionnels de même que notre type de gouvernement. Certains pays s'en sont éloignés, mais, dans une large mesure, le monde anglo-saxon, compris les États-Unis, l'Australie, la Grande-Bretagne et le Canada, a conservé le même système.

Le titre lui-même fait ressortir la possibilité de conflits éventuels. Le titulaire agit à la fois comme juge et avocat. Nous avons maintenu le titre dans l'intérêt de la tradition parce que, à notre avis, tous les intervenants du système comprennent de quoi il s'agit et qu'il s'agit d'un bon système. Nous y sommes habitués, je suppose. Nous pensons que les changements évolutifs sont préférables aux changements révolutionnaires, et c'est ce que nous privilégions.

Dans le cadre de l'étude Dickson, nous nous sommes penchés sur le fait que les juges militaires proviennent du système militaire, sans oublier que certaines nations nomment des juges civils. Nous n'avons pas recommandé de changement. Nos principaux motifs ont trait au contexte militaire, à la compréhension des opérations. Même si, de toute évidence, nous devons obéir aux lois du pays comme tout le monde, nous devons au nom de la primauté des opérations, avoir un système de justice militaire. À supposer que nous devions un jour faire face au genre de confrontation qui, espérons-nous, ne se matérialisera jamais, les forces armées ont comme mission première de gagner. Ce contexte assujettit la chaîne de commandement à de nombreuses obligations, y compris une approche de la formation et de la discipline par nature très militaire. Voilà le choix que nous avons toujours fait, et j'ai recommandé qu'on ne modifie en rien la situation.

Je n'ai aucun doute quant à la qualité des décisions judiciaires rendues par les juges civils. Telle n'est pas la question que nous soulevons. Ce que nous disons, c'est que les militaires présentent une communauté particulière et, à certains égards, unique, dont les besoins sont uniques. Nous espérons être en mesure, sur le plan institutionnel, de dissiper tout au moins certaines préoccupations concernant l'indépendance des différentes fonctions.

Le sénateur Grafstein: Je suis intéressé par l'une des recommandations contenues dans le premier rapport Dickson, savoir l'adoption d'une loi distincte pour le Code de discipline militaire. Où en est-on sur ce plan?

Incidentement, madame la présidente, je voulais également dire quelques mots à propos du juge Dickson. Je le connaissais et j'avais pour lui le plus grand respect. On m'a demandé de lui rendre hommage au Sénat. Il va nous manquer en raison de ses talents et de sa sagesse. Comme je l'ai indiqué au Sénat, les décisions judiciaires actuelles sont malheureusement si prolixes et complexes que, dans de nombreux cas, elles échappent

exercise greater self-restraint. The late Justice Dickson was a model of judicial self-restraint. I want to say to you, sir, that we recognize his wisdom and the great contribution he made to Canada. That contribution is missed, as it is in this particular set of Senate hearings.

The Code of Service Discipline seems to be a first principle in the recommendations. It is almost the archway. What has happened to that?

Mr. Belzile: We recommended that it be made a separate statute. In fact, Chief Justice Dickson felt very strongly about that. One reason was that the Code of Service Discipline is the document that in many ways embodies how our military justice system operates. If it ever requires amendments, those will be done more easily if it is a separate statute, rather than opening up the entire National Defence Act. I think this made eminent sense. Normally, amendments deal with much more than the Code of Service Discipline, such as adjustments of disciplinary powers based on percentages instead of amounts, and a plethora of things that would require re-opening the act every time. You are much more familiar with the parliamentary systems than I. We recommended that for reasons that the department, of course, can explain better than I can. Since there had not been a major amendment to the National Defence Act since about 1950, perhaps this is not the correct time to try to separate the two. In the hope of expediency, we thought that perhaps we could get the National Defence Act updated, as it has needed to be for a long time, and the Code of Service Discipline within it.

There may be some constitutional or institutional reasons for this of which I am not aware, but the decision was made that this was the way it was going to be, and then if that were still desirable in the future, it would be treated as a separate issue. That is my understanding.

Senator Grafstein: What is the department's view? Before you start, I will tell you that I share the late Mr. Justice Dickson's view that it should be in a separate statute. I start with that bias for many different and broader reasons than are even in his report, which we perhaps can go into. Quite frankly, I am unhappy with the position that the department takes or the government takes with respect to expediency. We have time. I am going to be here until I am 75. I have time.

Senator Joyal: Do not tempt God.

Senator Grafstein: Certainly, I feel healthy. What are your comments?

Col Fenske: I am happy to give them. I should note that if you open your Dickson I, you will see that I am a JAG advisor to the special advisory group, so you can probably figure out what my personal position is.

l'entendement. D'une façon ou d'une autre, on a demandé aux juges de faire preuve d'une plus grande retenue. Le regretté juge Dickson était un modèle de retenue judiciaire. Je tiens à vous dire, monsieur, que nous saluons sa sagesse et l'importante contribution qu'il a apportée au Canada. Sa contribution nous manque, notamment dans le cadre des présentes audiences du Sénat.

Le Code de discipline militaire semble être le premier principe qui régit les recommandations. Il en est presque la clé de voûte. Qu'en est-il?

M. Belzile: Nous avons recommandé d'en faire une loi distincte. En fait, le juge en chef Dickson était catégorique sur ce point. S'il en va ainsi, c'est notamment parce que le Code de discipline militaire est le document qui, à maints égards, enchaîne le fonctionnement de notre système de justice militaire. Au besoin, il sera plus facile de modifier une loi distincte que de rouvrir l'ensemble de la Loi sur la défense nationale. Voilà qui me paraît tout à fait sensé. Normalement, les modifications ont trait à bien plus qu'au Code de discipline militaire, par exemple des rajustements des pouvoirs disciplinaires sur la foi de pourcentages plutôt que sur celle de montants et une pléthora d'éléments qui supposeraient, à chaque fois, la réouverture de la loi. Vous connaissez les systèmes parlementaires beaucoup mieux que moi. C'est la recommandation que nous avons faite pour des motifs que le ministère, bien entendu, est bien mieux en mesure d'expliquer que moi. Comme, depuis 1950 environ, on n'a pas apporté de modification majeure à la Loi sur la défense nationale, peut-être le moment n'est-il pas venu de tenter de séparer les deux. Dans l'espoir de gagner du temps, nous avons pensé que la Loi sur la défense nationale pourrait peut-être être actualisée — elle doit l'être depuis longtemps, au même titre que le Code de discipline militaire qui en fait partie.

La recommandation s'explique peut-être par des motifs constitutionnels ou institutionnels dont je ne suis pas au courant, mais on a pris la décision d'agir de la sorte. Si, à l'avenir, cela était toujours souhaitable, on pourrait en faire un enjeu distinct. Voilà comment je comprends les choses.

Le sénateur Grafstein: Quel est le point de vue du ministère? Avant que vous ne répondiez, je précise que je suis d'accord avec le regretté juge Dickson pour dire que le code devrait faire l'objet d'une loi distincte. C'est un préjugé que j'ai pour de nombreuses raisons différentes et plus générales que celles qu'on retrouve dans le rapport, et nous pourrons peut-être nous y intéresser. Franchement, je suis mécontent de la position adoptée par le ministère ou le gouvernement en ce qui concerne l'opportunité. Nous avons du temps. Je serai ici jusqu'à l'âge de 75 ans. J'ai du temps.

Le sénateur Joyal: Ne tentez pas le sort.

Le sénateur Grafstein: Je me sens très bien. Qu'avez-vous à dire à ce sujet?

Col Fenske: Je suis heureux de vous faire part de mes commentaires. J'ajoute que si vous ouvrez votre exemplaire du premier rapport Dickson, vous constaterez que je suis l'un des conseillers du JAG au sein du groupe consultatif spécial, de sorte que vous pouvez probablement en induire mon point de vue personnel.

This is an important recommendation, but one could argue that to some extent it is one of form. Perhaps a better way to put it is that it is a matter of architecture. To some extent, Senator Grafstein, I am speaking personally when I say this. I would argue that the ideal target for the military justice system is separate statutes for the Court Martial Appeal Court and for the Code of Service Discipline.

I have a slide that I trot around, although I do not have it with me today. It is a pie chart of the National Defence Act, and shows that approximately 75 per cent of that act is in fact taken up with the Code of Service Discipline. If you were to establish the kind of architecture that we would consider ideal, you would have a separate statute for the Court Martial Appeal Court and a separate statute for the code. That would reveal the hierarchy of the system. That remains a target. The department has openly accepted that this is a goal that we want to achieve, but, as with all things, pragmatic considerations enter into it. There were too many things to do in the time allotted. If you refer to the testimony in SCONVA of General Belzile and Chief Justice Dickson, you will note that this issue was raised with them then too, and it was recognized that it was a very, very big apple to consume in one bite. We have taken the first bite.

If you look carefully at your bill, you will see that the Code of Service Discipline has been drawn together into one place, one division, and most of the previous spaghetti-like connections throughout the act have now been taken out. There is another step to take, Madam Chairman, and the department is behind in taking it, but it was just too big a step to take all at once.

Senator Grafstein: That was Mr. Justice Dickson's first concrete recommendation. I assume that, in the organized way that he went about his business, he was saying that this was a fundamental principle. I noted the reasons in the report for that, but for us I think there is a deeper reason, and that is, the importance of balancing two contrary principles. One principle is the independence of law-making as it affects the rights of citizens, including those who are in the service, on the one hand, and the accountability and responsibility of the minister to Parliament, on the other hand. I do not want to put words into Mr. Justice Dickson's mouth, but I assume that he was expressing the opinion that setting this up as a separate statute satisfies the notion of independence. Here is an independent code. It is separate and distinct from the military. It has certain values that are consonant with general values, amended of course because of the military mission, but it seems to me to be a fairly important first principle.

I understand time. You say that you did not have time or that you had difficulty. I do not suggest that you have not gone a long step in the right direction here, but I do not know why it would be that much more difficult to take the next step and just pull that

Il s'agit d'une recommandation importante, mais on pourrait soutenir que, dans une certaine mesure, il s'agit d'une recommandation de forme. Peut-être serait-il plus juste de dire qu'il s'agit d'une question d'architecture. Dans une certaine mesure, sénateur Grafstein, je m'exprime en mon nom personnel. Je dirais que l'objectif idéal à poursuivre pour le système de justice militaire consisterait à adopter des lois distinctes pour la Cour d'appel de la cour martiale et pour le Code de discipline militaire.

J'ai un transparent que je trimbale un peu partout, même si je ne l'ai pas avec moi aujourd'hui. Il s'agit d'un diagramme à secteurs de la Loi sur la défense nationale qui montre que le Code de discipline militaire occupe environ 75 p. 100 du texte. Pour établir une architecture que nous considérerions comme idéale, nous devrions adopter une loi distincte pour la Cour d'appel de la cour martiale et une loi distincte pour le code. Voilà qui rendrait compte de la hiérarchie du système. Cela demeure un objectif. Le ministère a convenu ouvertement qu'il s'agit d'un objectif que nous souhaitons atteindre, mais, comme dans toutes choses, des considérations pragmatiques entrent en ligne de compte. Il y a trop de choses à accomplir dans le temps qui nous est imparti. Si vous vous reportez au témoignage présenté par le général Belzile et le juge en chef Dickson devant le comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants, vous constaterez que cette question y a également été soulevée, et qu'on y a convenu qu'il s'agit d'un très gros morceau à avaler d'un coup. Nous avons pris la première bouchée.

Si vous examinez avec soin le projet de loi, vous constaterez que le Code de discipline militaire a été réuni à un seul endroit, dans une seule section, et que la plupart des liens qui parcouraient tout le texte à la manière d'un spaghetti ont été supprimés. Il y a une autre étape à franchir, madame la présidente, et le ministère a tardé à la franchir, mais il n'a tout simplement pas pu le faire d'un seul coup.

Le sénateur Grafstein: Telle était la première recommandation concrète du juge Dickson. Étant donné la démarche structurée qui caractérisait son travail, je tiens pour acquis qu'il s'agissait pour lui d'un principe fondamental. J'ai noté les motifs invoqués dans le rapport pour justifier la mesure, mais je pense qu'il existe pour nous un motif plus profond, à savoir qu'il importe d'établir l'équilibre entre deux principes contraires. D'une part, il y a le principe de l'indépendance de la compétence législative qui influe sur les droits des citoyens, y compris les militaires; d'autre part, il y a l'imputabilité et la responsabilité du ministre face au Parlement. Je ne veux pas faire dire au juge Dickson ce qu'il n'a pas dit, mais je tiens pour acquis qu'il était d'avis que l'adoption d'une loi distincte répondait au critère de l'indépendance. Nous avons ici affaire à un code indépendant. Il s'agit d'un code séparé et distinct du monde militaire. On y retrouve certaines valeurs qui correspondent aux valeurs générales, modifiées bien entendu en fonction de la mission des militaires, mais j'y vois malgré tout un premier principe relativement important.

La notion de temps ne m'est pas étrangère. Vous avez dit ne pas avoir eu assez de temps ou avoir éprouvé des difficultés. Je ne veux pas laisser entendre que vous n'avez pas franchi un grand pas dans la bonne direction, mais j'ignore pourquoi il serait

section out and make it a separate statute. I leave that for you. If there is more to that, we will come back to it, but it strikes me as being pretty important, pretty fundamental.

Col Fenske: Senator Grafstein, I thank you for that comment. I think it is very astute of you to note that the architecture can reflect independence and the basic interrelationships of the code with the way the government works. Those are targets. I assure you there are a lot of pieces to that puzzle that still need to be put together in order to complete it. It is fair to say that with its many concrete, tangible and immediate improvements, our institution thinks that it is crucial to move this bill forward. We agree that this is an important part of it, but that it was too big to chew off at this time.

Senator Grafstein: I turn to the next issue, Madam Chairman. I appreciate this because it deals with the other side of the principle, which is accountability. Here is where I take issue with the second report of Mr. Dickson. I turn to recommendation No. 10 and, to a lesser extent, No. 11. Recommendation No. 10 says:

We recommend the requirements set out in ss. 206(2) of the National Defence Act for ministerial approval of the punishment of dismissal and dismissal with disgrace be abolished.

The argument in the report is that a former Prime Minister, the Right Honourable Kim Campbell, advised that as Minister of Defence, she experienced inherent difficulties in dealing with this particular notion. Reading between the lines, I assume she was pressured at one time to come to a particular decision. Therefore, it would be better if this were one step removed, so that this principle then goes to the Governor General — in effect, to the cabinet. The Solicitor General and Minister of Justice could then deal with it.

On the surface, that appears to be a good move, but again it seems to me to be inconsistent with the particular nature of military discipline. I would want the minister, who is a check and a balance against the military establishment, to be seized of this matter, so that responsibility could not be diffused, as it is when you spread it to the Governor General as opposed to a minister. I am of the old school of ministerial accountability: Keep it narrow, keep it tight, keep it responsible with the penalties. On the other hand, this seems to me to be a bit of a cop-out, but I use that word very cautiously. In other words, if a minister cannot handle it, let us throw it to cabinet and therefore nobody is accountable. General, I invite your comments.

Mr. Belzile: First of all, Senator Grafstein, I do not think that by moving some of those things, we were trying to suggest that the minister should not have those accountabilities or responsibilities. In many cases, we surmise that the military judge conducting the trial is probably better qualified to do this sort of

beaucoup plus difficile de franchir l'étape suivante, d'extraire cette section et d'en faire une loi distincte. Je vous laisse sur cette question. S'il y a quelque chose à ajouter, nous y reviendrons: en effet, j'y vois un enjeu important, relativement fondamental.

Col Fenske: Sénateur Grafstein, je vous remercie de ce commentaire. Je pense que vous avez fait preuve d'une grande clairvoyance en constatant que l'architecture peut rendre compte de l'indépendance et des liens fondamentaux entre le code et le fonctionnement du gouvernement. Ce sont des objectifs. Je vous assure que beaucoup de pièces du casse-tête restent à être mises en place. Je pense qu'il est juste de dire que notre institution juge qu'il est crucial d'adopter ce projet de loi, qui contient de nombreuses améliorations concrètes, tangibles et immédiates. Nous sommes d'accord pour dire qu'il s'agit d'un volet important de la question. Cependant, le morceau est trop gros pour qu'on puisse l'avaler d'un coup au moment où on se parle.

Le sénateur Grafstein: Madame la présidente, je passe maintenant à la question suivante. J'en suis heureux, car il s'agit de l'autre volet du principe, c'est-à-dire la reddition de compte. Voilà où je m'oppose au deuxième rapport de M. Dickson. Je m'intéresse maintenant à la recommandation n° 10 et, dans une moindre mesure, à la recommandation n° 11. La recommandation n° 10 se lit comme suit:

Nous recommandons que soit abolie l'obligation, prévue au paragraphe 206(2) de la Loi sur la défense nationale, selon laquelle le ministre doit approuver l'exécution d'une peine de révocation — ignominieuse ou non.

L'argument sur lequel repose le rapport, c'est que la très honorable Kim Campbell, ex-première ministre, a indiqué que, à titre de ministre de la Défense, elle avait été confrontée aux difficultés inhérentes à cette notion particulière. En lisant entre les lignes, je tiens pour acquis qu'on a un jour exercé des pressions sur elle pour qu'elle prenne une décision donnée. Par conséquent, il vaudrait mieux supprimer cette étape de façon que le principe soit alors soumis au Gouverneur général — dans les faits, au Cabinet. Le solliciteur général et le ministre de la Justice pourraient alors s'en occuper.

À première vue, la mesure peut sembler valable, mais, une fois de plus, elle me paraît incompatible avec la nature particulière de la discipline militaire. Pour ma part, je tiens à ce que le ministre, qui a pour tâche de faire contrepoids à l'establishment militaire, soit saisi de cette question, de façon que la responsabilité n'en soit pas dispersée, comme c'est le cas lorsqu'elle est confiée au Gouverneur général plutôt qu'à un ministre. Sur le plan de la responsabilité ministérielle, je suis de la vieille école: qu'elle soit étroite, qu'elle soit serrée et qu'elle s'applique aux sanctions. Par ailleurs, j'y vois une forme de dérobade, mais j'utilise ce mot avec beaucoup de prudence. Si, en d'autres termes, le ministre n'est pas en mesure de régler le dossier, il suffit de le rejeter sur les épaules du Cabinet, et plus personne n'est responsable. Général, je vous invite à faire vos commentaires.

Mr. Belzile: D'abord, sénateur Grafstein, nous ne voulions pas, en faisant certaines de ces propositions, laisser entendre que le ministre n'aurait pas de comptes à rendre ni de responsabilités à assumer. Dans de nombreux cas, nous pensons que c'est le juge militaire qui instruit le procès qui est le mieux en mesure de faire

thing. At the same time, if you go to the other extreme and things go all the way to the Governor in Council, it is my understanding that the minister must nevertheless justify his actions to the cabinet. His responsibility may be a little diffused, but I do not think it disappears completely.

After consultations with many people, Chief Justice Dickson and the other members felt fairly strongly that we should try to divorce the minister as much as possible from the day-to-day running of the military justice system. Therefore, we said at the outset that we should remove him from anything that he did not absolutely need to control, leaving him capable of answering to his colleagues in the House of Commons, or to the nation, for what is going on in certain aspects.

You will remember that at the time of former Prime Minister Campbell's tenure as a Minister of Defence, she was placed in what she considered a very difficult position in the House of Commons during Question Period. Any attempt to obtain the necessary answers from the system would immediately be construed as interference with the department's investigative and judiciary process. Chief Justice Dickson was very firm in his comments on this.

As to the details of whether it is given to the right person, I believe it really is the chief military judge or the military judge who sits on the bench. To the extent that the raison d'être for an approving authority is the personnel requirements of the service, which is the other matter, there does not seem to be any reason why such a factor should not be brought to the sentencing judge's attention.

One of the tenets of the military justice system as a whole is similar to our medical services. I know they are very different, but when somebody gets out of line in the military, one of the first analyses we are going to do is consider whether we still need him. Obviously, there are a lot of administrative measures, but if you are in a difficult operational situation, you may very well have people that you almost cannot afford to let go. We use the principle, as medical services do all the time, that the primacy of operations calls for us to return people to military duty as quickly as possible. If it goes beyond that, then obviously we have decided we can do without him. Dismissing him, or dismissing him with disgrace, is part of the sentence we think rightfully belongs to the sentencing judge. That was the discussion in the special advisory group, if my memory serves me correctly.

ce genre de chose. Si, en même temps, on se rend à l'autre extrémité du spectre et que la question est soumise au gouverneur en conseil, le ministre doit malgré tout se justifier auprès du Cabinet — c'est du moins ce que je crois comprendre. Sa responsabilité est peut-être un peu plus diffuse, mais, à ma connaissance, elle ne disparaît pas totalement.

Après avoir consulté de nombreuses personnes, le juge en chef Dickson et les autres membres du groupe de travail ont acquis la ferme conviction qu'il convient de dissocier le plus possible le ministre du fonctionnement au jour le jour du système de justice militaire. Par conséquent, nous avons affirmé d'entrée de jeu qu'il convient de lui retirer tous les pouvoirs qu'il n'a pas absolument besoin d'exercer: ainsi, il pourra répondre devant ses collègues de la Chambre des communes ou devant la nation de ce qui se passe dans certains dossiers.

Vous vous rappellerez que l'ex-première ministre Campbell, à l'époque où elle était ministre de la Défense, a été placée, à la Chambre des communes, dans une situation qui lui a paru très inconfortable, durant la période de questions. Toute tentative d'obtenir du système les réponses nécessaires serait immédiatement interprétée comme une ingérence dans la procédure d'enquête et la procédure judiciaire du ministère. Sur ce point, le juge en chef Dickson a fait preuve d'une très grande fermeté.

Quant à savoir si les pouvoirs sont conférés ou non à la bonne personne, je pense qu'il s'agit en réalité du juge militaire en chef ou du juge militaire qui préside. Dans la mesure où la raison d'être d'une autorité approbatrice a trait aux besoins en personnel du service, ce qui constitue l'autre enjeu, rien ne semble empêcher que tel facteur puisse être porté à l'attention du juge qui prononce la peine.

L'un des principes qui sous-tend le système de justice militaire dans son entier s'apparente à celui qui est à la base de nos services médicaux. Je sais qu'il s'agit de deux domaines très différents, mais, chez les militaires, lorsque quelqu'un commet un écart de conduite, on se demande, dans le cadre de l'une des premières analyses effectuées, si on a encore besoin de l'intéressé. De toute évidence, les mesures administratives sont nombreuses. Lorsque, cependant, on se retrouve dans une situation opérationnelle précaire, il est tout à fait possible que certaines personnes soient pratiquement indispensables. Comme les services médicaux le font en tout temps, nous érigions en principe le fait que la primauté des opérations nous oblige à rappeler l'intéressé le plus rapidement possible. Si les choses vont plus loin, c'est que, de toute évidence, nous avons décidé que nous pouvions nous passer de lui. La révocation — ignominieuse ou non — est une peine dont l'imposition, à notre avis, revient de droit au juge qui prononce la peine. Si mes souvenirs sont bons, voilà l'analyse qu'a faite le groupe consultatif spécial de la situation.

Le sénateur Balfour: Général Belzile, vous avez, si j'ai bien compris, divisé le traitement des infractions en deux groupes, à savoir que 90 p. 100 font l'objet d'un procès sommaire, et 10 p. 100, d'une procédure plus officielle. J'espère que les membres du comité feront preuve d'indulgence à mon endroit. Je me suis associé au présent examen sur le tard. J'espère ne pas

Senator Balfour: General Belzile, you referred to the breakdown of the treatment of offences into two groups, 90 per cent dealt with in a summary way and 10 per cent dealt with more formally, if I understood you correctly. I hope the committee will forgive me. I came late to this study. I hope I am not going over ground that has been covered elsewhere. In the

90 per cent category of less serious offences, does the conviction form part of the individual's permanent service record?

Mr. Belzile: The short answer is yes. The longer answer is that the category of minor offences is constantly reviewed. In my day, it was wiped out after three years. If it is a criminal offence, it is still tried under the Code of Service Discipline by a military court and it will form part of his record.

Senator Balfour: A certain category then is expunged from the record.

Mr. Belzile: That is correct.

Senator Balfour: Is this a formal procedure, or a custom or practice?

Mr. Belzile: It is a bit of both. It is probably done in a fairly routine manner, but, periodically, the conduct sheets of every individual in the forces are reviewed. Any offences that fall within the minor category and are over three years old are ticked off. I am not sure what happens for offences less than three years old. The next time the person's service record is printed, that conviction is eliminated.

Senator Balfour: Did someone wish to add to that response?

Col Fenske: Our administrative orders call for the automatic expunging of convictions carrying a minor punishment, or a fine of \$200 or less, after one year, for reasons that I think are perhaps fairly obvious. Of course, you can receive a pardon for any of the other convictions, as you can for any other federal offence.

Senator Balfour: Is that by application, or automatic?

Col Fenske: You do not receive pardons automatically. You have to apply.

[Translation]

Senator Joyal: You mentioned that the origins of the position of Judge Advocate General can be traced back to British tradition and that this bill draws its inspiration from legislation in place in other countries, be it the United States or Australia.

What is the status today of the Judge Advocate General in Great Britain as compared to that provided for in the legislation? In other words, how much independence is the Judge Advocate General assured in Great Britain compared to the provisions set out in Bill C-25?

Mr. Belzile: I will ask Colonel Fenske to answer while I review my notes. Fundamentally, the duties are similar.

Senator Joyal: I am not concerned about the duties as such, but more about the independent status of this individual. These are two very different considerations.

revenir sur des questions qui ont été touchées par ailleurs. Parmi les infractions à caractère moins grave qui font partie de la catégorie des 90 p. 100, la condamnation est-elle versée dans les états de service permanents de l'intéressé?

M. Belzile: La réponse brève à votre question est oui. La réponse longue, c'est que la catégorie des infractions mineures fait l'objet de révisions constantes. À mon époque, les condamnations étaient effacées après trois ans. Quant aux infractions pénales, elles font l'objet d'un procès instruit par un tribunal militaire aux termes du Code de discipline militaire, et la procédure sera versée aux états de service de l'intéressé.

Le sénateur Balfour: Certaines catégories d'infraction sont donc radiées des états de service.

M. Belzile: C'est juste.

Le sénateur Balfour: S'agit-il d'une procédure officielle ou encore d'une coutume ou d'une pratique?

M. Belzile: Un peu des deux. On procède probablement de manière relativement routinière, mais, de temps en temps, la fiche de conduite de tous les membres des forces fait l'objet d'une révision. On radie toutes les infractions mineures qui datent de plus de trois ans. Je ne suis pas certain de ce qui arrive aux infractions de moins de trois ans. La prochaine fois que les états de service de la personne seront imprimés, la mention de la condamnation sera supprimée.

Le sénateur Balfour: Quelqu'un souhaite-t-il étoffer cette réponse?

Col Fenske: Nos ordres administratifs prévoient l'annulation automatique, après un an, des condamnations à une peine mineure, ou à une amende de 200 \$ ou moins, pour des raisons qui, je pense, paraîtront relativement évidentes. Bien entendu, on peut obtenir une réhabilitation à la suite de toutes sortes d'autres condamnations, comme c'est le cas pour toutes les infractions à une loi fédérale.

Le sénateur Balfour: La réhabilitation est-elle automatique ou accordée sur demande?

Col Fenske: Il n'y a pas de réhabilitation automatique. On doit en faire la demande.

[Français]

Le sénateur Joyal: Vous avez mentionné que le poste de juge-avocat général était issu de la tradition britannique et qu'il avait inspiré des législations dans d'autres pays, que ce soit les États-Unis ou l'Australie.

Quel est le statut du juge-avocat général en Grande-Bretagne actuellement par rapport à celui qui est défini dans la loi? En d'autres mots, quel type d'indépendance est-il assuré en Grande-Bretagne par rapport au projet de loi C-25?

M. Belzile: Je vais demander au colonel Fenske de répondre pendant que je revois mes notes. À la base, les fonctions sont semblables.

Le sénateur Joyal: Je ne fais pas référence à la question des fonctions, mais plutôt à la question du statut d'indépendance. Ce sont deux choses différentes dans les circonstances.

Col Fenske: To begin with, Britain's Judge Advocate General performs a function that is quite different from that performed by his Canadian counterpart. On this subject, it is somewhat difficult to trace the legal Anglo-American origins of this position.

[English]

Col Fenske: If you look at the practice and the organization, you will see that the Canadian and American JAG systems are different from the others. In Canada and the United States, the title "Judge Advocate General" refers to the senior legal advisor on military law. The responsibilities are as you would expect.

Pursuant to this bill, our responsibilities in Canada will in fact be fewer than in the American system. The Judge Advocate General in the United States actually superintends the court martial system. We have not done that in our model. Our model separates the judges completely, so that they are totally independent of the executive. That is the desire.

In the English system, the Judge Advocate General is a judge who sits for life, until age 70, I believe. He performs a function similar to that of our Chief Military Trial Judge under this bill. He is not the regular legal advisor to the armed forces. There have been a number of changes in England in recent years, and I have to be careful in passing this information on to you because I do not recall all the details.

The systems that use this position of Judge Advocate General have a very extensive administrative review process whereby the chain of command reviews the findings and sentences of courts martial. In England, the Judge Advocate General plays an advisory role to commanders in this respect also. He provides the judges, and he is also responsible for the latter aspect. In our proposed system, there will be virtually no chain-of-command review of court martial decisions. It will be an appellate review, except in the most extraordinary circumstances. I think I had best leave it at that.

Drawing an analogy between the Canadian or the American Judge Advocate General and the English Judge Advocate General is very difficult. They have the same title. They came from the same 14th century origins, when being both a judge and an advocate was considered acceptable in an inquisitorial system. The roots have spread in sometimes subtly, and sometimes not so subtly, different directions in the Anglo-American world.

[Translation]

Senator Joyal: If I understand you correctly, the distinction you are making between the British and North American systems is that in Britain, the Judge Advocate General performs an essentially judicial function. He is a little like the Chief Justice. He serves an administrative function in court and oversees the

Col Fenske: Premièrement, le juge-avocat général en Angleterre exerce une fonction qui est différente de celle du juge-avocat général au Canada. Les racines dans la tradition anglo-américaine légale sont un petit peu mêlées sur ce point.

[Traduction]

Col Fenske: Si vous examinez la pratique et l'organisation, vous constaterez que les systèmes de juge-avocat général en vigueur au Canada et aux États-Unis diffèrent de ceux qu'on retrouve ailleurs. Au Canada et aux États-Unis, le titre de «juge-avocat général» se rapporte au conseiller juridique supérieur en droit militaire. Les responsabilités sont celles qu'on peut imaginer.

Aux termes du projet de loi, les responsabilités qui nous incomberont au Canada seront dans les faits moindres que celles qu'assume le juge-avocat général dans le système américain. Aux États-Unis, le juge-avocat général supervise en réalité le système des cours martiales. Ce n'est pas le modèle que nous avons retenu. Dans notre modèle, les juges sont entièrement séparés de sorte qu'ils sont totalement indépendants du pouvoir exécutif. C'était là l'intention.

Dans le système anglais, le juge-avocat général est un juge qui préside à vie jusque, si je ne m'abuse, à l'âge de 70 ans. Il exerce des fonctions analogues à celles qu'assume le juge militaire en chef en vertu du projet de loi. Il n'est pas le conseiller juridique titulaire des Forces armées. Au cours des dernières années, on a apporté un certain nombre de modifications en Angleterre, et je dois faire preuve de prudence en vous communiquant ces renseignements parce que je ne me souviens pas de tous les détails.

Les systèmes qui font appel à un juge-avocat général sont dotés d'une procédure d'examen administratif des plus poussées en vertu de laquelle la chaîne de commandement passe en revue les conclusions des cours martiales et les peines qu'elles prononcent. En Angleterre, le juge-avocat général joue également un rôle consultatif auprès des commandants à cet égard. Il désigne les juges, et il assume également la responsabilité de ce dernier aspect. En vertu du système proposé, les décisions des cours martiales ne seront pratiquement assujetties à aucun examen de la part de la chaîne de commandement. Ce sera plutôt une forme d'appel, sauf dans les circonstances les plus extraordinaires. Je pense qu'il vaut mieux en rester là.

Il est très difficile d'établir une analogie entre le juge-avocat général du Canada ou des États-Unis et celui de l'Angleterre. Ils ont le même titre. Ils trouvent tous leur origine au XIV^e siècle, époque à laquelle le fait d'être à la fois juge et avocat était considéré comme acceptable dans le cadre d'un système inquisitoire. Dans le monde anglo-américain, les racines ont éssaimé de façon parfois subtile — et de façon parfois pas aussi subtile — dans des directions fort diverses.

[Français]

Le sénateur Joyal: Si je comprends bien la distinction que vous faites entre le système britannique et le système nord-américain, on donne au juge-avocat britannique une fonction essentiellement judiciaire dans le sens du tribunal. C'est un peu comme le juge en chef. Il a une fonction de

running of the court itself. In Canada, the Judge Advocate General is more like a Deputy Minister of Justice. He appoints prosecutors and both the Director of Military Prosecution and the Director of Defence Counsel Services act under his supervision. He oversees the administration of the military justice system, rather than hear cases as such. Have I understood your explanation, or am I missing an important detail?

Col Fenske: I did not catch your initial comments.

[English]

Senator Joyal: These issues are complex and I will try to put it in as plain terms as possible. Is it correct that in the British system, the JAG's status is more or less that of a chief justice presiding over courts martial, responsible for the dispatching of the judges and the functioning, while in the North American system, and particularly in this bill, the JAG's status is more analogous to that of the Deputy Minister of Justice? The chief Crown attorney answers to him, as does the director of military prosecutions. In other words, he is more concerned with the other level of functioning of the system rather than making justice, as such. Do I have a clear understanding or am I confused?

Col Fenske: I did not answer you immediately, Senator Joyal, because I missed which actor you were putting in which box. Yes, that is close. I would say the Judge Advocate General in England looks after judicial services. The one addition that was certainly there in the past, and if I understand correctly, is still there in a qualified sense, is the advice to commanders on administrative reviews of courts martial. That is something that we no longer want to do on a regular basis.

We believe the Canadian JAG should look, and does look, in the proposed statute, like a military deputy attorney general, who is not responsible for the judicial services, but the other services. Because nothing is ever simple, in the United States, the Judge Advocate General has all of that under him. We simply felt that that was not where we belonged. It is not part of the Canadian tradition, and it is much more in keeping with our independence case law to separate out the judicial architectural lines.

Senator Joyal: If we are to recognize and confirm a totally separate judicial system from the normal one in our country, it is very important, in my opinion, that we are assured that the rendering of justice is clearly established in the principles of the rights of the defence and the rights of the Crown. It must be totally separated from the function of the judges. To me, this is a very fundamental principle in establishing a sound judicial system. As I understand the bill —

l'administration de la cour et une fonction de gestion de la cour elle-même. Le juge-avocat général que nous avons serait plutôt le sous-ministre de la Justice, d'une certaine façon, du système. Il choisit les procureurs, est responsable du directeur des poursuites militaires, c'est à lui que le directeur du service des avocats de la défense se rapporte. Il gère l'ensemble de l'appareil judiciaire plutôt que de rendre la justice proprement dite. Est-ce que j'ai une compréhension exacte du système ou s'il me manque un détail essentiel?

Col Fenske: J'ai manqué le début de votre commentaire.

[Traduction]

Le sénateur Joyal: Les enjeux sont complexes, et je vais tenter de les présenter de la façon la plus simple possible. Aurait-on raison de dire que, en vertu du système britannique, le juge-avocat général joue plus ou moins le rôle d'un juge en chef qui a pour tâche de présider les cours martiales et qui assume la responsabilité de la désignation des juges et du bon déroulement des activités, tandis que, en vertu du système nord-américain — en particulier dans le contexte du projet de loi —, le rôle du JAG s'apparente davantage à celui de sous-ministre de la Justice? Le directeur du service des avocats de la défense relève de lui, tout comme le directeur des poursuites militaires. En d'autres termes, il a davantage pour mandat de s'occuper de l'autre niveau du fonctionnement du système que de rendre des décisions judiciaires proprement dites. Ai-je une compréhension claire de la situation, ou suis-je plongé en pleine confusion?

Col Fenske: Si je ne vous ai pas répondu immédiatement, sénateur Joyal, c'est parce que je n'ai pas compris quel acteur vous placiez dans quelle case. Oui, vous êtes près de la vérité. Je dirais que, en Angleterre, le juge-avocat général s'occupe des services judiciaires. Le seul élément additionnel qu'il y avait par le passé et qui, si je comprends bien, est toujours présent, à quelques nuances près, a trait aux conseils qu'il prodigue au commandant relativement aux examens administratifs des décisions rendues par les cours martiales. Voilà une fonction que nous ne souhaitons plus exercer de façon régulière.

Dans le texte de loi proposé, nous pensons que le juge-avocat général devrait s'apparenter — et qu'il s'apparente effectivement — à une sorte de sous-procureur général militaire responsable non pas des services judiciaires, mais plutôt des autres services. Parce que rien n'est jamais simple, le juge-avocat général des États-Unis assume toutes ces fonctions. Nous croyons simplement que ce n'est pas la voie à suivre. Cela ne fait pas partie de la tradition canadienne, et le fait de dissocier les divers éléments architecturaux de notre système judiciaire est nettement plus compatible avec notre jurisprudence en matière d'indépendance.

Le sénateur Joyal: Si on nous demande de reconnaître et de confirmer l'existence d'un système judiciaire totalement distinct du système normal de notre pays, il sera très important, à mon avis, qu'on nous donne l'assurance que l'administration de la justice sera clairement assujettie aux principes des droits de la défense aussi bien qu'à ceux de la Couronne. On devra dissocier totalement cet aspect de la fonction des juges. À mes yeux, il s'agit d'un principe des plus fondamentaux pour l'établissement

[Translation]

— the Director of Defence Counsel Services reports to the Judge Advocate General, as does the Director of Military Prosecution.

[English]

In civilian society, it would be incongruous for the accused to be compelled to get a defence lawyer from the Minister of Justice, the Attorney General, who is pursuing him at the same time. How do we ensure that there is no conflict of interest for the person who sits at the top of the pyramid and says: "Okay, you are going to defend this one, you are going to accuse this one, and I am going to appoint a guy who is going to judge"? At that point, there is total confusion of all the functions. It certainly does not serve the principles of fundamental justice, the system that we live with.

Where is the autonomy to ensure that since everything belongs to the military, those principles are really well-served by the bill? This is a very fundamental issue.

Col Fenske: I agree with you.

The Chairman: If I may interject here for a minute, I want to point out to Senator Joyal that this same question was explored in quite some depth when the department was before us the first time.

Perhaps you would like to carry on, Mr. Fenske.

Col Fenske: I am happy to explore that in depth again. It is very important. However, you have Lieutenant-General Belzile and Madame Maisonneuve here. Certainly this idea was discussed at length here and even more so in the Dickson report. That is, the issue of not only ensuring that there is an institutional separation among prosecution and defence and judges, but that there is an institutional separation between prosecution, defence, judges, and investigators. That is the way we do things in Canada. This has been a matter of some discussion. I certainly do not want to hog the floor when there are two experts on that issue here today.

The Chairman: You will have another chance at the department. Would you care to comment, General Belzile?

[Translation]

Mr. Belzile: I understand Senator Joyal's analysis very clearly. I am referring in particular to the practice of institutional separation that we have recommended in our report. We feel that these concerns have been effectively addressed. Our system may be somewhat different from the civilian system, but one must recognize that we are trying to establish a system while remaining true to the laws of the land. Consider a worst-case scenario. We are outside the country and Canadian jurisdiction is questionable. The only court of law available is a military court, in the Central African Republic, for example. It therefore becomes totally impractical to meet the standards of need, expeditiousness and

d'un système judiciaire sain. Selon la compréhension que j'ai du projet de loi...

[Français]

— le directeur du service des avocats de la défense répond au juge-avocat général et que le directeur des poursuites militaires répond également à la même personne.

[Traduction]

Dans la société civile, il serait incongru que le prévenu soit obligé de s'adresser au ministre de la Justice, au Procureur général, qui est à l'origine de la poursuite intentée contre lui, pour obtenir un avocat de la défense. Comment peut-on s'assurer que la personne qui est assise au sommet de la pyramide et qui dit: «D'accord, vous allez défendre cette personne, vous allez poursuivre cette autre, et je vais désigner le juge» ne se trouve pas en conflit d'intérêts. À ce stade-ci, une confusion totale règne parmi toutes les fonctions. Voilà qui n'est certainement pas favorable aux principes de la justice fondamentale, soit le système qui nous régit.

Comme tout relève du monde militaire, comment peut-on avoir l'assurance que le projet de loi respecte bien ces principes? Il s'agit d'un enjeu des plus fondamentaux.

Col Fenske: Je suis d'accord avec vous.

La présidente: Si je puis me permettre d'intervenir brièvement, je rappelle au sénateur Joyal que la question a été explorée relativement en détail au moment de la première comparution du ministère.

Peut-être aimerez-vous ajouter quelques mots à ce sujet, monsieur Fenske.

Col Fenske: Je suis heureux de revenir sur ce point en détail. Il s'agit d'un enjeu très important. Toutefois, vous avez devant vous le lieutenant-général Belzile et Mme Maisonneuve. Assurément, cette idée a fait l'objet d'analyses approfondies ici et encore plus dans le rapport Dickson. Je fais référence à l'établissement d'une séparation institutionnelle non seulement entre la poursuite, la défense et les juges, mais aussi entre la poursuite, la défense, les juges et les enquêteurs. Voilà comment nous faisons les choses au Canada. On en a débattu. Cependant, je veux à tout prix éviter de monopoliser la discussion en présence de deux spécialistes.

La présidente: Vous aurez une autre occasion d'interroger le ministère. Aimeriez-vous ajouter quelque chose, général Belzile?

[Français]

M. Belzile: Je comprends très bien l'analyse faite par le sénateur Joyal. Je fais surtout référence à la pratique des choses avec la séparation institutionnelle que nous avons recommandée dans le rapport. Nous croyons que ces soucis sont effectivement contrecarrés. Notre système est peut-être un petit peu différent du système civil, mais il faut reconnaître qu'on essaie de le bâtir tout en le gardant conforme à la loi du pays. Advenant le pire des cas où on opère à l'extérieur du pays où la juridiction canadienne pourrait être douteuse, et que la seule cour existante serait une cour militaire, en République centrafricaine par exemple, cela devient complètement incommodé de rencontrer les normes du

fairness, while at the same time flying witnesses back to Canada in an effort to have the trial conducted under the Canadian system.

Therefore, when abroad, with one or two attorneys representing the two parties, it is still in the best interest of the chain of command to maintain formal discipline in order to do the work that must be done, while ensuring that these two persons are separate, institutionally speaking. Admittedly, the Judge Advocate General appoints both attorneys and makes recommendations, but on a day-to-day basis, he does not work for either party. He has superintendence of the administration of military justice. He acts in the interest of the defence as well as the prosecution. We are satisfied, as is the chief judge, that this meets the needs standard.

Senator Joyal: When you talk about institutional separation, exactly at which point does this separation occur?

Mr. Belzile: By institutional separation, I simply mean that the Director of Military Prosecution and the Director of Defence Counsel do not work in the same office, as was the case in the past. Their offices are probably located in different buildings.

As for the administrative aspect, frankly, Colonel Fenske is probably better able to answer that question. Simply put, the Judge Advocate General is someone who oversees the administration of the military justice system. In no way does he dictate to the prosecution or to the defence how they should conduct their business. It is a principle which we have always followed. However, in this instance, we wanted to establish clear standards of institutional separation because at one time, these two persons quite often worked in the same office.

[English]

It was all the same law firm. It is split somewhat. At least, a very strong attempt at separating them was made, which we believe is satisfactory.

[Translation]

Where do they fit in? On the administrative side. Eventually, someone will see to it that they have access to a library and a place to work and that facilities are available for the courts. These are all administrative considerations. Theoretically, the supervision exercised by the Judge Advocate General over these individuals is purely administrative.

Ms Maisonneuve: Here in Ontario, for example, if I represent an accused person, then he is obviously my client. The same holds true for the Defence Counsel Services mentioned in the bill. The accused, not the Crown, is the client. The Crown has its own mandate and role to play as set out in the bill and the two functions are clearly quite separate.

When I represent a client who is being assisted by the province's legal aid services, my legal fees are covered by the government. Yet, I am an attorney and I represent my client. I do not take my orders from the province as such. The Crown Prosecutor in Ontario is appointed by the same government,

besoin, de rapidité, d'équité, en même temps qu'on ramène un avion au Canada avec des témoins à son bord pour essayer de conduire le système au Canada.

Alors à l'étranger, avec un ou deux avocats qui représentent les deux côtés, la chaîne de commandement a encore intérêt à maintenir une discipline formelle qui remplit ses fonctions ou qui l'aide à remplir ses fonctions tout en s'assurant que ces deux personnes sont institutionnellement séparées. Il est vrai que le juge-avocat général nomme les deux, qu'il fait des recommandations, mais au jour le jour, il ne travaille pas d'un côté ou de l'autre. Sa responsabilité est celle de surintendant. Il n'applique que ce qui va compter pour la défense ou pour la poursuite. Nous sommes satisfaits, et le juge en chef est satisfait également, du fait que cela rencontre les besoins.

Le sénateur Joyal: Quand vous dites qu'il y a séparation institutionnelle, pouvez-vous la préciser dans la pyramide? Où se séparent-ils et où se retrouvent-ils?

Mr. Belzile: La séparation institutionnelle, c'est simplement que le directeur des poursuites et le directeur des services de la défense ne travaillent pas dans le même bureau comme par le passé. Leurs bureaux sont probablement situés dans différents édifices.

Quant à l'aspect administratif, en toute honnêteté, le colonel Fenske pourrait y répondre mieux que moi. Le juge-avocat général demeure purement et simplement une personne qui administre le système et qui ne dicte d'aucune façon à la poursuite ou à la défense comment faire leur travail. C'est un principe qu'on a toujours suivi. On a fait une séparation car autrefois, ces personnes travaillaient, bien souvent, dans le même bureau.

[Traduction]

C'était la même société d'avocats. On a opéré une séparation. On a tout au moins fortement tenté de le faire, ce qui nous paraît satisfaisant.

[Français]

Où se retrouvent-ils? Ils se retrouvent du côté administratif. Éventuellement, il y a quelqu'un qui va s'assurer qu'ils ont une librairie, qu'ils ont des endroits pour travailler, que les édifices existent pour les cours. Cela vient du côté administratif. En pratique, la supervision du juge-avocat général envers ces personnes n'est qu'administrative.

Mme Maisonneuve: Par exemple, ici en Ontario, si je représente un accusé, mon client est évidemment l'accusé. La même chose se produit avec le service d'avocats de la défense que vous retrouvez dans le projet de loi. Le client est l'accusé et non pas la Couronne. Celle-ci a son propre mandat et son propre rôle tel que décrits dans le projet de loi et les deux sont très bien séparés.

Lorsque je représente un client pour lequel les honoraires sont payés par l'aide juridique de la province, c'est le gouvernement qui paie ma facture. Par contre, je suis avocate et je représente ce client. Je ne prends pas mes ordres de la province. La Couronne provinciale en Ontario est nommée par le même gouvernement,

therefore we come under the same umbrella, so to speak. However, our roles are quite distinct. Obviously, the government cannot tell me how to do my work, just as I cannot tell the Crown how it should do its job. It is somewhat similar in the civilian system.

[English]

The Chairman: Before we go on, I would point out that the bill does allow that accused persons in the military can accept the counsel provided or they can hire own, just as civilians have the opportunity to hire their own lawyers.

Senator Beaudoin: Who pays?

The Chairman: In that case, they pay, I believe.

Senator Fraser: Mr. Belzile, as you may be aware, the committee has been very interested in the question of military judges' terms of office and the concept of renewal. We are aware that the culture is different in the military. At any rate, heretofore, being a military judge has not been a desirable career path. It was something you did for a little while and then you went back to something else. Nonetheless, given that the system is changing and there will be a whole division of military trial judges, it seems possible that there will be some judges who will want renewal instead of going back to the regular career path. Of course, that raises questions about the pressures they will face as their time for renewal comes up. Under what circumstances might judges seeking renewal be denied?

Mr. Belzile: In Bill C-25, the relevant clause says that a military judge is eligible to be re-appointed on the expiry of a first or subsequent term of office, but on the recommendation of a renewal committee established under regulations made by the Governor in Council. I will not describe this as comparable to the judicial review board that presumably exists for judges across Canada. The renewal is not done at the whim of a specific person such as a JAG. We are talking about a renewal committee of the Governor in Council, with regulations prescribing its composition and process. That composition and process will need to comply with paragraph 11(d) of the Charter, and in particular, the applicable principles set out, I understand, in the *P.E.I. Reference* and the *Lauzon* decision. In this changing area of law, we want the ability to tailor the committee process in regulations.

That sounds like the formal answer. I repeat that I have served all over the world, where we often have to apply our system to other jurisdictions in which we work, for instance, in NATO, with SOFAS, and where the Germans have jurisdiction on criminal cases unless they waive them to us. They waive them to us in most cases — or they did — because they are satisfied with the way we administer our own judges. They would rather not load their own dockets, presumably, and they leave the Canadians to look after their dirty laundry, to use the vernacular.

donc on tombe vraiment sous le même parapluie. Par contre, nous avons des rôles très distincts. Évidemment, le gouvernement ne pourrait pas me dire comment travailler et moi, je ne pourrais pas dire à la Couronne comment travailler. Cela est un peu similaire au système civil.

[Traduction]

La présidente: Avant de continuer, je veux souligner que le projet de loi permet bel et bien aux militaires accusés dans une affaire de recourir à l'avocat qui leur est fourni ou encore de le choisir eux-mêmes, tout comme les civils ont l'occasion d'engager leurs propres avocats.

Le sénateur Beaudoin: Qui paie alors?

La présidente: Dans un tel cas, ce sont eux qui paient, je crois.

Le sénateur Fraser: Monsieur Belzile, comme vous n'êtes peut-être pas sans le savoir, le comité s'intéresse beaucoup à la question de la durée du mandat des juges militaires aussi bien qu'à la notion du mandat renouvelé. Nous sommes conscients du fait que la culture n'est pas la même dans le monde militaire. De toute manière, jusqu'à maintenant, le métier de juge militaire ne s'est pas révélé un choix de carrière intéressant. C'est un métier qu'on exerçait pendant un certain temps pour revenir ensuite à autre chose. Néanmoins, comme le système évolue et qu'il y aura toute une division de juges militaires d'instance, il paraît possible que certains juges souhaitent renouveler leur mandat, plutôt que de se remettre sur la voie professionnelle classique. Bien sûr, cela soulève des questions concernant les pressions qui s'exercent sur eux devant l'imminence du renouvellement envisagé. Selon quels critères les juges qui demandent le renouvellement d'un mandat pourraient-ils essuyer un refus?

M. Belzile: Dans le projet de loi C-25, l'article en cause prévoit que le mandat du juge militaire peut être renouvelé au moment où son premier mandat ou un mandat ultérieur prend fin, mais sur la recommandation d'un comité d'examen établi par le gouverneur en conseil conformément à la réglementation. Je ne dirai pas que cela est comparable au conseil d'examen judiciaire qui est censé exister pour l'ensemble des juges au Canada. Le renouvellement ne se fait pas selon les caprices d'une seule personne, par exemple le JAG. Il est question ici d'un comité d'examen du renouvellement établi par le gouverneur en conseil dont la réglementation prévoit la composition et les travaux. La composition et les travaux en question devront être conformes aux prescriptions du paragraphe 11d) de la Charte et, en particulier, aux principes applicables exposés, si je ne m'abuse, dans le renvoi *P.E.I.* et dans l'arrêt *Lauzon*. Dans ce secteur en évolution du droit, nous souhaitons avoir la possibilité de préciser les travaux du comité dans la réglementation.

La réponse peut paraître un peu formelle. Je répéterais que j'ai exercé mon métier partout dans le monde, là où il nous faut souvent appliquer notre système à d'autres instances, celle où nous travaillons — par exemple, à l'OTAN, dans le cas du SOFAS, ou dans celui où les Allemands ont compétence pour les affaires criminelles, à moins de renoncer à cela en notre faveur. Ils y renoncent en notre faveur dans la plupart des cas — du moins ils l'ont fait — parce qu'ils considèrent comme satisfaisante la façon dont nous administrons le travail de nos juges. C'est qu'ils

That also calls for very mobile judges. Our judges can actually go and preside in many places, including sometimes under very difficult circumstances. It is the nature of the military business that we move around every two or three years. We are in many places, and it becomes a particularly stressful situation, so that maybe a period of five years seemed to make sense. I think we have gone to 10 years now, but 10 years of legal service, five years renewable.

Chief Justice Dickson did not see any problem with that. Of course, my own judicial experience is unfortunately very limited. I really do not see the concern. Institutionally, with the renewal committee approved by the Governor in Council and in place, with the regulations approved, that review is probably as good as the one that applies to other judges.

Senator Fraser: However, there is no renewal for other judges.

Mr. Belzile: No, but they can be removed, presumably.

Senator Fraser: There is a difference, though. There really is a difference between being removed from the bench for cause and just asking to have a term renewed. It is much easier to have your renewal denied than to go through the whole formal procedure of being removed from the bench.

Col Fenske: I would like to add a couple of things here. To put it in a straightforward way, I have the sense that there is a general concern that a renewal process must necessarily impair independence.

Senator Fraser: I think the concern is not that it must necessarily, but that the very real possibility exists that it might, particularly if the judge in question happened to be presiding over a politically sensitive case as his term was drawing to an end.

Col Fenske: There are a number of things that you might find useful in considering the question, if I were to say that the argument is that renewal does impair independence or at least that judicial independence is lessened by renewal as a process. After all, 11(d) of the Charter tells us that you must be sufficiently independent. The case law that is around it says that you must be sufficiently independent.

Senator Beaudoin: That is my first reaction.

Col Fenske: The second thing is that 11(d) of the Charter's case law makes clear to us that there are varieties of formulas for achieving sufficient independence, and that if you look at all of the case law and all of the tribunals across the country, you will see that there is no uniform bright line and no single formula and, indeed, the case law says you do not need to have a single formula, that that would in fact frustrate what we are trying to be achieve given the diversity of our tribunals.

ne tiennent pas à surcharger leurs propres tribunaux, présume-t-on. Ils laissent donc aux Canadiens le soin de laver leur linge sale en famille, pour reprendre l'expression populaire.

Il faut aussi des juges très mobiles. Nos juges peuvent en fait aller entendre une cause à bien des endroits, et parfois dans des circonstances très difficiles. De par la nature même du travail de militaire, nous devons déménager tous les deux ou trois ans. Nous travaillons à bien des endroits, et la situation peut devenir particulièrement stressante, de sorte qu'une période de cinq ans paraît logique. Je crois que nous sommes rendus à dix ans aujourd'hui, mais c'est dix ans de services judiciaires avec un mandat renouvelable de cinq ans.

Le juge en chef Dickson n'y a rien vu de mal. Bien sûr, ma propre expérience judiciaire est malheureusement très limitée. Je ne vois vraiment pas pourquoi on s'inquiète. Du point de vue institutionnel, avec le comité d'examen des demandes de renouvellement approuvé par le gouverneur en conseil et avec le règlement approuvé, l'examen qui est fait est probablement aussi valable que celui qui s'applique aux autres juges.

Le sénateur Fraser: Mais il n'y a pas de renouvellement du mandat des autres juges.

M. Belzile: Non, mais ils peuvent être révoqués, censément.

Le sénateur Fraser: Il y a tout de même une différence. Il y a bel et bien une différence entre le fait d'être révoqué de la magistrature pour des motifs valables et le seul fait de demander qu'un mandat soit renouvelé. Il est beaucoup plus facile de se voir refuser le renouvellement d'un mandat que de subir toute la procédure qui accompagne la révocation d'un juge.

Col Fenske: J'aimerais apporter quelques commentaires ici. Pour dire les choses directement, j'ai l'impression que, de l'avis général des gens, le processus de renouvellement nuirait forcément à l'indépendance du juge.

Le sénateur Fraser: Je crois qu'on s'inquiète non pas du fait que ce soit forcément le cas, mais plutôt de ce qu'il est tout à fait possible que cela survienne, particulièrement si le juge en question entend une cause politiquement délicate vers la fin de son mandat.

Col Fenske: Il y a plusieurs éléments que vous jugerez peut-être utiles dans votre examen de la question — si j'allais dire que le renouvellement ne nuit pas à l'indépendance du juge ou, tout au moins, que le renouvellement en tant que processus ne réduit pas l'indépendance du juge. Après tout, le paragraphe 11d) de la Charte nous dit que le tribunal doit être suffisamment indépendant. Le droit jurisprudentiel relatif à cette question établit que le tribunal doit être suffisamment indépendant.

Le sénateur Beaudoin: C'est ma première réaction.

Col Fenske: Ensuite, le droit jurisprudentiel relatif au paragraphe 11d) de la Charte nous révèle clairement qu'il existe diverses formules pour faire en sorte que le tribunal soit suffisamment indépendant — et que si on étudie tous ses précédents et tous les tribunaux qu'il y a dans le pays en entier, on voit qu'il n'y a pas de ligne de démarcation tout à fait nette ni de formule unique; de fait, le droit jurisprudentiel porte qu'il n'est pas nécessaire qu'il existe une formule unique, que cela, de fait,

nous empêcherait d'atteindre notre objectif, compte tenu de la diversité de nos tribunaux.

Si je devais défendre cela, je dirais qu'on présume, d'abord, que le renouvellement diminue bel et bien l'indépendance du juge et que l'exécutif peut s'immiscer de façon arbitraire dans le processus de renouvellement. Je ne parle pas d'un veto direct pour ainsi dire. Je crois que vous faites allusion à quelque chose de beaucoup plus subtil.

Le sénateur Fraser: Effectivement.

Col Fenske: C'est beaucoup plus subtil que cela. Premièrement, sénatrice Fraser, je crois que je dirais que, si nous étudions les faits, les deux raisonnements en question sont erronés. Deuxièmement, ils ne concordent pas avec le droit jurisprudentiel établi à ce jour, particulièrement à la Cour suprême du Canada et à la Cour d'appel de la cour martiale.

C'est le juge Létourneau qui signe l'arrêt *Lauzon*. Je n'entends pas user ici de sarcasmes. Je félicite le juge Létourneau de la rigueur et du courage dont il a fait preuve, mais je crois qu'on ne se trompe pas en disant que c'est un critique du secteur militaire. À la façon dont nous avons traité la commission présidée par le juge Létourneau et son rapport, et à la façon dont nous avons traité ses décisions, je crois que cela laisse voir que nous le tenons pour un critique constructif.

Le juge Létourneau dit carrément dans l'arrêt *Lauzon* que le seul fait qu'il existe un processus de renouvellement ne fait pas forcément conclure que l'indépendance du juge pose des difficultés, dans la mesure où — je fais allusion à une note que j'ai à propos du paragraphe 27 de sa décision — dans la mesure où il existe parallèlement des garanties substantielles et suffisantes que le tribunal et le juge militaire d'instance sont à l'abri de pressions de l'exécutif susceptibles d'influer sur la décision qu'ils ont à rendre. Je vous dirais à vous, en termes encore plus simples, que c'est dans la mesure où ils sont à l'abri de toute ingérence arbitraire de la part de l'exécutif.

Si vous m'aviez demandé cela il y a cinq ans, j'aurais probablement eu beaucoup de questions sans réponse, mais le renvoi *P.E.I.* nous a donné depuis bon nombre d'indications sur la façon d'établir un processus qui nous protège contre l'ingérence arbitraire de l'exécutif. Selon ce que le tribunal a dit à cet égard, le processus d'examen de la rémunération, car il était question de rémunération, aurait en quelque sorte l'effet d'un tamis. Autrement dit, les comités doivent se composer de représentants des divers organes de l'État et non pas être dominés par l'exécutif. Il s'agit alors pour eux de formuler leurs recommandations et de les défendre. Si la décision rendue va à l'encontre de la recommandation, le gouvernement doit alors s'expliquer. Bien sûr les tribunaux peuvent aussi se pencher sur la question. Cela suffit. Nous ne vous avons pas encore mis le règlement devant les yeux mais nous disposons d'un excellent plan à partir duquel travailler. Tout processus de renouvellement que nous mettrons au point devra être conforme au paragraphe 11d). Je sais que vous ne le voyez pas ici aujourd'hui, et que peut-être vous trouvez cela frustrant, mais n'importe quel tribunal compétent au pays peut se pencher là-dessus. La question peut être examinée en rapport avec

If I were to take that argument, I would argue that it presumes, first of all, that renewal does lessen independence, and that the executive can interfere arbitrarily in the renewal process. I do not mean literally overriding it. I think you mean something more sophisticated.

Senator Fraser: It is much more subtle.

Col Fenske: It is much more sophisticated than that. First, I think I would argue, Senator Fraser, that, on the facts, both of those points are faulty. Second, they are inconsistent with the case law that has developed on this point, particularly in the Supreme Court of Canada and in the Court Martial Appeal Court.

Judge Letourneau wrote the decision in *Lauzon*. I do not say what I am about to say with any sarcasm. I applaud Justice Letourneau for his rigour and his courage, but I think it is fair to say that he has been a critic of the military. From the way we have treated the commission chaired by Justice Letourneau, and his report, and the way that we have treated his judgements, I think you can see that we consider him a constructive critic.

Justice Letourneau said point blank in *Lauzon* that having a renewal process does not necessarily lead to the conclusion that independence is lacking, provided that — and I am referring to a note that I have on paragraph 27 of his judgment — the process is accompanied by substantial and sufficient guarantees that ensure that the court and the military trial judge are free of executive pressure that could influence the outcome of their decisions. I would say to you, in an even simpler way, that they are free of the arbitrary executive interference.

If you had asked me about this five years ago, I probably would have scratched my head quite a bit, but the *P.E.I. Reference* has given us so much instruction about how to conduct a process that protects from arbitrary executive interference. The words used by the court in this regard were that the compensation review process, and they were talking about compensation at the time, would act as a sieve. In other words, committees must be composed of representatives from the various branches of government and not dominated by the executive. Then let them make and defend their recommendations. If the decision is contrary to the recommendation, let the government explain its rationale. Of course, it can also be reviewed by the courts. That is a sufficient way. We do not have the regulations in front of you yet, but we have a very substantial blueprint from which to work. Any renewal process that we develop will have to comply with 11(d). I know that you do not see it here today, and perhaps that is frustrating for you, but every competent court of jurisdiction in this country can look at it. It can be reviewed under the Charter and we do have to comply with its provisions.

If I could just switch horses for a moment. For example, Charter case law tells us that because you can remove a military judge for cause, our removal committee has to be predominantly judicial. We know that the committee has to be predominantly comprised of judges. Judges should make decisions about whether the conduct in question calls for removal. I know that is a long answer, but this is probably the part of the bill where there is the heaviest reliance on regulations.

I hope that the interventions you have had in a number of the sessions show you that we have been paying very, very close attention to the independence case law. It is not just in respect of military judges and military courts that the independence case law has evolved quickly, subtly, and sometimes taken directions that we did not anticipate. That is happening here. We now have the *P.E.I. Reference* and the *Lauzon* decision.

Because of the direction we could see the case law going, we made the decision last year to put this renewal process in regulations. It is so subtle, we wanted to make sure that we were going to get it right the first time, and that if we did not get it absolutely right the first time, we would have a way to get it right quickly the second time.

The Chairman: Colonel Fenske, I am going to interrupt you because we do have the witnesses before us today, as you yourself pointed out. I am sure you will get a further crack at that same question when the department comes before us again.

Can our witnesses suggest what they should like to see this review process take into consideration when a renewal request from a military judge who wants to be re-appointed for five years is reviewed?

Senator Joyal: Can we have the exact wording that our witness was reading? There were two qualifications in the statement.

Col Fenske: I am quoting from my notes, which I believe I got down correctly, on paragraph 27 of the judgment:

Having a renewal process does not necessarily lead to the conclusion that independence is lacking, provided that the process is accompanied by substantial and sufficient guarantees that ensure that the court and the military trial judge are free of executive pressure that could influence the outcome of future decisions.

That is one formulation out of many for avoiding arbitrary interference.

Senator Joyal: Did you say "substantial and sufficient guarantees"?

Col Fenske: We would be happy to provide you with the judgment if we have not already, sir.

la Charte, et nous devons nous conformer aux dispositions de celle-ci.

Permettez-moi d'aborder un instant un autre aspect de la question. La jurisprudence entourant la Charte nous dit, entre autres, qu'étant donné le fait qu'on peut révoquer un juge militaire pour des motifs valables, notre comité d'examen doit être à prédominance judiciaire. Nous savons que le comité doit être d'abord et avant tout composé de juges. Les juges doivent décider si la conduite en question justifie la révocation. C'est là une réponse compliquée, mais il s'agit probablement ici de la partie du projet de loi où la dépendance à l'égard du règlement est la plus grande.

J'espère que les interventions auxquelles vous avez eu droit durant plusieurs séances ont servi à vous montrer que nous suivons de très, très près la jurisprudence concernant l'indépendance de la magistrature. Ce n'est pas seulement en rapport avec les juges militaires et les tribunaux militaires que la jurisprudence à cet égard a évolué rapidement, subtilement, et pris parfois des tournants que nous n'avions pas prévus. Cela se produit ici. Nous avons maintenant le renvoi *P.E.I.* et l'arrêt *Lauzon*.

Compte tenu de l'orientation que prenait la jurisprudence selon nos constatations, nous avons décidé l'an dernier de prévoir ce processus de renouvellement dans le règlement. C'est si subtil que nous voulions nous assurer de ne pas manquer notre coup; s'il fallait que nous ne visions pas parfaitement juste la première fois, il nous faudrait rajuster le tir rapidement la deuxième fois.

La présidente: Colonel Fenske, je vais vous interrompre, car nous avons devant nous aujourd'hui les témoins, comme vous l'avez vous-même souligné. Vous pourrez sûrement aborder la même question lorsque le ministère viendra nous voir à nouveau.

Nos témoins peuvent-ils proposer ce que ce processus d'examen devrait prendre en considération, dans le cas d'une demande de renouvellement, provenant d'un juge militaire qui fait l'objet d'un examen, qui le confirmera peut-être dans ses fonctions pendant cinq autres années?

Le sénateur Joyal: Peut-on trouver la formulation exacte de ce que lisait le témoin? Il y avait deux réserves associées à l'affirmation.

Col Fenske: Je cite cela à partir de mes notes, que je crois avoir prises correctement, paragraphe 27 de l'arrêt:

Le fait qu'il existe un processus de renouvellement ne fait pas forcément conclure que l'indépendance du juge fait défaut, dans la mesure où il existe parallèlement des garanties substantielles et suffisantes que le tribunal et le juge militaire d'instance sont à l'abri de pressions de l'exécutif susceptibles d'influer sur la décision qu'ils ont à rendre.

C'est là une des nombreuses formulations possibles pour qui veut éviter l'ingérence arbitraire.

Le sénateur Joyal: Avez-vous parlé de «garanties substantielles et suffisantes»?

Col Fenske: C'est avec plaisir que nous vous fournirons un exemplaire de l'arrêt, si vous ne l'avez pas déjà, monsieur.

The Chairman: In the meantime, perhaps we could hear from our panel what their suggestions might be.

Mr. Belzile: Madam Chairman, we really have not thought this out. I would prefer to come back to this committee with some suggestions or perhaps something on paper. We have also read the *Lauzon* decision, but this is subsequent to the sitting of our own advisory group with Chief Justice Dickson. We wrote this report last March, and obviously we were quite satisfied with the way this thing was being set up. Unfortunately, the evolution of this process has not really been in our bailiwick since then, except for an appearance in front of SCONVA, where we reviewed it again. We are getting into territory that we have not really thought about.

In short, my understanding is that with this renewal committee, after the regulations are developed and approved by the Governor in Council, adequate measures could be taken to ensure that substantial and sufficient guarantees do exist, as indeed was pointed out in paragraph 27 of the *Lauzon* judgment. I am afraid that I am not in a position to be of much more help than that.

Ms Maisonneuve: I will add that obviously we would undertake a detailed overview of all the case law in that field, and there is a lot of guidance there. We would have to do that before we could make any constructive suggestions.

Senator Moore: I have two questions. General Belzile, I am thinking about Senator Joyal's questions dealing with the institutional separation of the various functions within the military judicial system. In Dickson I, you recommended the appointment of an independent director of prosecutions, responsible to the Judge Advocate General. That is recommendation No. 8, in clause 165 of the bill. I was surprised to see that there is no similar recommendation for the establishment of a director of defence counsel services. Is there a reason for that?

Mr. Belzile: Senator, there is no reason that I can think of right now, except in the context of the whole institutional change. If one was separated from the other, that presumably indicates by default that the other one was separated from the first one. I know this sounds like an infantile sort of answer, but as far as I can remember, we did not make a specific recommendation actually to establish the position; we recommended that they remain institutionally separated.

Senator Moore: I think it is a very important function. I think it merits equal consideration and notation as the director of prosecutions. Maybe you thought it was all going to spin out from No. 7, where you say that the JAG can provide such advice in a manner that is independent. Maybe it is in there; I do not know. I think that perhaps it should have been separated. That is your recommendation, but legislators prepared the bill.

La présidente: Dans l'intervalle, le groupe de témoins pourrait peut-être nous indiquer ce qu'il propose.

M. Belzile: Madame la présidente, nous n'avons pas vraiment réfléchi à tout cela. Je préférerais revenir plus tard en parler au comité pour proposer des suggestions, ou peut-être arriver avec quelque chose d'écrit. Nous avons lu aussi l'arrêt *Lauzon*, mais c'est après avoir siégé avec notre propre groupe consultatif avec le juge en chef Dickson. Nous avons rédigé ce rapport en mars, et nous sommes manifestement très heureux de la façon dont cette chose a été établie. Malheureusement, l'évolution de ce processus n'est pas vraiment de notre ressort depuis, sauf pour le cas où nous avons témoigné devant le CPDNAC, lorsque nous l'avons examiné à nouveau. Nous nous engageons sur un chemin auquel nous n'avons pas vraiment réfléchi.

En bref, si je comprends bien le fonctionnement de ce comité d'examen des demandes de renouvellement, une fois le règlement élaboré et approuvé par le gouverneur en conseil, on pourrait prendre des mesures adéquates pour veiller à ce qu'il existe des garanties substantielles et suffisantes, comme il en est question au paragraphe 27 de l'arrêt *Lauzon*. Je crains que nous ne puissions vous aider davantage là-dessus.

Mme Maisonneuve: J'ajouterais que nous procéderions manifestement à un examen approfondi de toute la jurisprudence dans le domaine, et il y a là beaucoup d'indications. Il nous faudrait faire cela avant de pouvoir faire des propositions constructives.

Le sénateur Moore: J'ai deux questions à poser. Général Belzile, j'ai à l'esprit les questions du sénateur Joyal à propos de la séparation institutionnelle des diverses fonctions dans l'appareil judiciaire militaire. Dans le rapport Dickson I, vous recommandez la nomination d'un directeur des poursuites indépendant, responsable devant le juge-avocat général. C'est la recommandation n° 8, qui se trouve à l'article 165 du projet de loi. J'ai été étonné de constater qu'il n'existe pas de recommandation semblable pour la création d'un poste de directeur des services aux défendeurs. Pourquoi est-ce le cas?

M. Belzile: Sénateur, il n'y a pas de raison qui me vienne à l'esprit en ce moment, sauf tout le contexte du changement institutionnel dont il est question ici. Si un était séparé de l'autre, on présumerait que l'autre est séparé du premier. Je sais que la réponse paraît enfantine, mais autant que je me souvienne, nous n'avons pas recommandé précisément que le poste soit établi; nous avons recommandé que les deux soient toujours séparés du point de vue institutionnel.

Le sénateur Moore: Je crois qu'il s'agit d'une fonction très importante. Je crois qu'elle mérite d'être envisagée et d'être valorisée tout autant celle du directeur des poursuites. Peut-être avez-vous cru que tout découlerait du n° 7, où vous dites que le JAG peut fournir des conseils d'une manière qui soit indépendante. Peut-être que c'est là; je n'en sais rien. Je crois que cela aurait peut-être dû être séparé. C'est votre recommandation mais ce sont les législateurs qui ont préparé le projet de loi.

Je veux aborder la question de la révocation. Les deux directeurs en question — celui qui est responsable des poursuites et celui qui est responsable de la défense — doivent être officier-

I want to get to the matter of the removal. The individuals in both of those directorships, prosecution or defence counsel, must have been officers and barristers for at least 10 years, and must

serve with good behaviour for a period not exceeding four years. With respect to the director of military prosecutions, clause 165.1(2) goes on to say:

The Minister may remove the Director of Military Prosecutions from office for cause on the recommendation of an Inquiry Committee established under regulations made by the Governor in Council.

That same committee process is not available to the director of defence counsel services. Do you have any comments about that?

Mr. Belzile: With regret, Senator Moore, I am going to turn again to my legal expert to explain why it appears like this in Bill C-25 as opposed to our own direct recommendations.

Col Fenske: Madam Chairman, I do not want to leave the impression that I relish taking time from the speakers.

We noted your concern about that in your previous sessions, sir. We have provided you with a background paper just recently, but you may not have had a chance to look at it. We think that the positions are actually very different. That paper sets out the issue at length and in point form for the most part. The nature and scope of the duties of the director of military prosecutions are different. The interrelationships are different. Those differences, in our minds, called for the director of military prosecutions actually needing something extra. It was not a question of the director of defence counsel services being less important. I will just note a couple of the highlights of that paper.

First of all, the duties of the director of military prosecutions are much broader in scope than those of the director of defence counsel services. The director has responsibility for all cases tried by courts martial, the laying of charges, court selection decisions associated with those cases, and legal counsel on appeal to the minister. He provides advice to the military police in the conduct of all their investigations, and is the final authority where investigators and commanding officers cannot agree on what the right charge is.

Senator Moore: With the exception of giving counsel to the minister, I submit that the director of defence counsel services gives that same advice to personnel on the other side of the table.

Col Fenske: Senator Moore, I am not denigrating what he does.

Senator Moore: I am not suggesting you are, but I think that these roles are equal. In terms of justice being done and being seen to be done, they are not being provided for statutorily in an equal manner. I just think it is important that it be that way.

Col Fenske: Senator Moore, another point worth making is that people who routinely deal with the prosecution side are familiar with the case law, and, traditionally, as law officers of the Crown, they exercise a quasi-judicial function.

et avocats depuis au moins dix ans, et doivent être nommés à titre inamovible pendant une période maximale de quatre ans. Quant au directeur des poursuites militaires, le paragraphe 165.1(2) précise encore:

... [le directeur des poursuites est nommé] sous réserve de révocation motivée que prononce le ministre sur recommandation d'un comité d'enquête établi par règlement du gouverneur en conseil.

La même intervention du comité n'est pas prévue dans le cas du directeur des services à la défense. Qu'en pensez-vous?

M. Belzile: Je regrette, sénateur Moore, de devoir m'en remettre encore une fois à mon spécialiste du droit, qui expliquera pourquoi cet aspect du projet de loi C-25 semble aller à l'encontre des recommandations que nous avons formulées directement nous-mêmes.

Col Fenske: Madame la présidente, je ne veux pas donner l'impression que le fait de prendre le temps de parole des autres me réjouit.

Nous avons noté votre préoccupation à ce sujet durant les séances précédentes. Nous avons fourni un document d'information tout récemment, mais vous n'avez peut-être pas encore eu le temps de le regarder. Je crois que les positions, en fait, sont très différentes. Ce document approfondit la question et la présente pour la plus grande part en abrégé. La nature et l'envergure des fonctions du directeur des poursuites militaires sont différentes. Les relations entre les éléments ne sont pas les mêmes. Les différences en question, selon nous, étaient telles qu'il fallait que le directeur des poursuites militaires ait quelque chose de plus. Il ne s'agissait pas d'établir que le directeur des services à la défense ait une moins grande importance. Permettez-moi de relever quelques points saillants du document.

D'abord, les fonctions du directeur des poursuites militaires ont une portée nettement plus grande que celles du directeur des services à la défense. Le directeur est responsable de toutes les affaires dont est saisie la cour martiale, des mises en accusation, du choix de la cour martiale dans les affaires en question et du conseiller juridique dans le cas des appels devant le ministre. Il conseille la police militaire en rapport avec toute enquête et détermine en dernier lieu les accusations dans les cas où les enquêteurs et les commandants n'arrivent pas à s'entendre.

Le sénateur Moore: Sauf dans le cas où il conseille le ministre, je crois que le directeur des services à la défense donne les mêmes conseils au personnel de l'autre côté de la table.

Col Fenske: Sénateur Moore, je ne dénigre pas son travail.

Le sénateur Moore: Je ne laisse pas entendre que vous le dénigrez; plutôt, je crois que ces rôles sont égaux. Pour que justice soit faite et qu'il apparaisse qu'elle a été faite, les dispositions législatives ne sont pas établies également. Je crois tout simplement que cela serait important.

Col Fenske: Sénateur Moore, il faut souligner aussi que les gens qui traitent d'ordinaire avec les poursuites connaissent bien la jurisprudence et que, de tradition, comme c'est le cas pour les avocats de la Couronne, ils exercent une fonction quasi judiciaire.

Senator Moore: How do you mean? Every sworn barrister is an officer of the court equally. We all take the same oath.

Col Fenske: We all take the same oath, at least within a provincial bar, but we do not all have the same functions. For example, the director of military prosecutions is expected to represent society. Therefore, the decisions that the director makes inevitably put him in a position where he has to resolve conflicts. Every prosecutor who has done that job knows that. There is no expectation whatsoever that a counsel defending an accused must resolve those sorts of things. We expect that a counsel defending an accused is very, very partial and has only one goal in mind, which is to look after the accused.

Senator Moore: But the accused is also a member of that same society you talked about. We are not going to agree on this.

Col Fenske: I hope we will agree at least on the principles, if not the application. The defence counsel's duty is not to society. The defence counsel's duty is to the client and only the client; that is a much narrower role.

Senator Moore: Yes, I agree with that. However, you are appointing the guy and you are also setting the rules that he operates under. I am very concerned about that institutional separation that my colleague spoke about earlier, and this is one example that I see.

Senator Grafstein: My first comment will be very quick. It strikes me that there is a fundamental difference between recommendation 17(b), the last recommendation of Dickson II, and clause 96 of the bill. I will read 17(b):

We recommend that an independent review of the legislation that governs the Department of National Defence and the Canadian Forces be undertaken every five years following the enactment of the legislative changes...

The test there is an independent review undertaken every five years.

Clause 96 says that the minister undertakes a review and reports to Parliament within five years. Independence is not there and the perpetual sunset clause is not there. Any comments about that, Lieutenant-General? Just read 17(b), your final recommendation, and clause 96. To me, there is a material difference.

Again, based on my knowledge of Mr. Justice Dickson, every word counted, so when he said "independent", he meant independent. I do not think it can be assumed that independence meant a ministerial review. That is point number one.

Point number two is that the recommendation called for review every five years as opposed to only once. That is materially different. Do you have a comment, Lieutenant-General? Are you comfortable with that or not?

Le sénateur Moore: Qu'entendez-vous par là? Tous les avocats qui ont prêté serment sont des officiers de justice. Nous prêtons tous le même serment.

Col Fenske: Nous prêtons tous le même serment, du moins en ce qui concerne le barreau provincial, mais nous n'exerçons pas tous les mêmes fonctions. Par exemple, le directeur des poursuites militaires doit représenter la société. Par conséquent, les décisions qu'il prend le place inévitablement dans une situation où il doit régler des différends. Tous les procureurs qui ont fait ce travail le savent. On n'attend pas du tout de l'avocat chargé de la défense d'un prévenu qu'il règle ce genre de choses. Nous nous attendons à une défense très, très partielle de sa part, à ce qu'il n'ait qu'un but en tête, c'est-à-dire veiller aux intérêts du prévenu.

Le sénateur Moore: Mais le prévenu fait partie de cette même société dont vous avez parlé. Nous n'allons pas nous entendre là-dessus.

Col Fenske: J'espère que nous allons nous entendre sur les principes au moins, si ce n'est sur l'application. Le devoir de l'avocat de la défense n'est pas envers la société. Le devoir de l'avocat de la défense est envers le client et seulement le client — c'est un rôle beaucoup plus restreint.

Le sénateur Moore: Oui, j'en conviens. Toutefois, vous nommez la personne en question au poste et vous établissez les règles régissant son travail. La séparation institutionnelle dont mon collègue a parlé plus tôt m'inquiète beaucoup, et en voilà un exemple.

Le sénateur Grafstein: Ma première observation sera très brève. Il me semble qu'il y a une différence fondamentale entre la recommandation 17b), la dernière recommandation du rapport Dickson II, et l'article 96 du projet de loi. Je vais lire la recommandation 17b):

Nous recommandons qu'une révision indépendante de la législation régissant le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes soit effectuée tous les cinq ans après l'entrée en vigueur des modifications législatives...

Le critère prend la forme d'un examen indépendant qui doit être réalisé tous les cinq ans.

Selon l'article 96, le ministre procède à l'examen prévu et fait déposer un rapport devant le Parlement dans les cinq ans. La notion d'indépendance du juge n'y figure pas, ni encore n'y trouve-t-on la sempiternelle disposition de temporisation. Qu'en pensez-vous, lieutenant-général? Lisez la recommandation 17b) votre dernière recommandation, et lisez l'article 96. À mes yeux il y a là une différence importante.

Encore une fois, pour avoir connu M. le juge Dickson, je sais que chaque mot avait de l'importance — de sorte que lorsqu'il a parlé d'indépendance, il voulait parler d'indépendance. Je ne crois pas que l'on puisse présumer qu'il entendait par là l'examen du ministre. Voilà mon premier argument.

Le deuxième est le suivant: selon la recommandation, l'examen devait avoir lieu tous les cinq ans, plutôt qu'une seule fois. La différence est de taille. Qu'en pensez-vous, lieutenant-général? Est-ce que cela vous convient?

Mr. Belzile: We placed 17(b) in our report to try to avoid having the same kind of overwhelming changes occur again. We saw this as an automatic review every five years, as was done in the United Kingdom recently. We contemplated a review of all of the adjustments to the National Defence Act and the Code of Service Discipline, which governs the application of military justice, every five years. In fact, it was intended to be purely and simply a catch-up mechanism.

Senator Grafstein: I understand that.

Mr. Belzile: But clause 96 reads a little differently.

Senator Grafstein: According to your report, the United Kingdom has a five-year review.

Mr. Belzile: That is right.

Senator Grafstein: Your recommendations call for review every five years, like in the United Kingdom. However, the proposed legislation has review just once, and no independence. It strikes me that the proposed legislation is really materially different from the recommendations. Are you comfortable with that? We will hear from the department later on.

Mr. Belzile: Yes, I would be comfortable with that.

Senator Grafstein: Then I will not beg the question. I have a final question.

The Chairman: There will be no fishing expedition to try to get the answer you want.

Senator Grafstein: No, I will not make a fishing expedition. I will have to give evidence myself.

Referring to clause 250.29, it seems that the complainant can be either from within the service or from without. Is that correct? There is reference to a quasi-independent complaints commission where the Provost Marshal can direct an investigation for a complaint.

The Chairman: This is on page 74 of the bill.

Senator Grafstein: This is page 74 of the bill. I am just asking for your comments on this. This is not an independent investigation. It is under the Provost Marshal, having in mind all the checks and balances we talked about. I assume that because the word "complaint" is used there, either somebody within the service or outside the service could issue that complaint.

Ms Maisonneuve: You are correct.

Senator Grafstein: Keep in mind the concerns articulated by the opposition in the other place on the RCMP Complaints Commission. Obviously, it is a citizens' complaint commission, so it is somewhat different in nature. Are we satisfied that we have protected the complainant here or provided enough independence in the process for the complainant to pursue his or her complaint? I am not talking about the independence issue because that is another question. It is a hot matter in front of us.

M. Belzile: Nous avons inscrit la recommandation 17b dans notre rapport pour essayer d'éviter le même genre de bouleversements. À nos yeux, il s'agissait d'un examen d'office effectué tous les cinq ans, comme on le faisait récemment au Royaume-Uni. Nous envisageons d'étudier l'ensemble des modifications touchant la Loi sur la défense nationale et le Code de discipline militaire, qui régit l'application de la justice militaire, tous les cinq ans. De fait, il s'agissait simplement d'instaurer un mécanisme de rattrapage.

Le sénateur Grafstein: Je comprends cela.

M. Belzile: Mais l'article 96 ne se lit pas tout à fait de la même façon.

Le sénateur Grafstein: Selon votre rapport, on procède à un examen quinquennal au Royaume-Uni.

M. Belzile: Tout à fait.

Le sénateur Grafstein: Vos recommandations prévoient un examen tous les cinq ans, comme cela se fait au Royaume-Uni. Toutefois, le projet de loi ne parle d'examen qu'une fois, et il ne parle pas d'indépendance. Il me semble qu'il y a une différence vraiment importante entre le projet de loi et les recommandations. Cette différence vous paraît-elle acceptable? Nous allons entendre le ministère là-dessus plus tard.

M. Belzile: Oui, cela me paraît acceptable.

Le sénateur Grafstein: Je n'insisterai donc pas. J'ai une dernière question à poser.

La présidente: Vous n'irez donc pas à la pêche pour obtenir la réponse que vous souhaitez avoir.

Le sénateur Grafstein: Non, je n'irai pas à la pêche. Je devrai témoigner moi-même.

Au sujet de l'article 250.29, il me semble que le plaignant peut provenir de l'intérieur du service ou pas. Ai-je raison? Il y est question d'une commission quasi indépendante où le prévôt peut diriger une enquête à la suite d'une plainte.

La présidente: Cela se trouve à la page 68 du projet de loi.

Le sénateur Grafstein: C'est la page 68 du projet de loi. Je vous demande simplement ce que vous en pensez. Ce n'est pas une enquête indépendante. Cela relève du prévôt, avec tous ces freins et contrepoids dont nous avons parlé. Je présume qu' étant donné que le terme «plainte» est utilisé, le plaignant peut être quelqu'un qui se trouve à l'intérieur du service ou encore quelqu'un de l'extérieur.

Mme Maisonneuve: Tout à fait.

Le sénateur Grafstein: Songez aux inquiétudes articulées par l'opposition, à l'autre endroit, concernant la Commission des plaintes de la GRC. Évidemment, c'est une commission qui est saisie des plaintes des citoyens, de sorte que c'est quelque peu différent. Sommes-nous convaincus d'avoir prévu ici une protection suffisante du plaignant ou encore une indépendance suffisante pour que le plaignant puisse obtenir justice? Je ne parle pas de la question de l'indépendance, car c'est une autre question. C'est une question très délicate qui se trouve devant nous.

It struck me that the opposition should complain less about the events than the statute, because I think the statute is clear with respect to the RCMP. Here we are about to craft a new statute and I want to know whether or not the questions raised with respect to that complaint process have been considered and incorporated into this provision.

Ms Maisonneuve: I am not aware, sir, of all of the complaints that have been made about the RCMP Complaints Commission. Obviously, if you are speaking about a case that is before the commission at this point in time, I cannot comment on it. The commission is reviewing it and they will come up with their recommendations.

As I understand it, the military police complaints commission will function in such a way that any citizen, including obviously any member of the Canadian Forces, can make a complaint about the conduct of the military police. The first response is internal, just like the RCMP. As I understand it, the logic behind that is that the department can be seen to take care of its own. However, if the complainant is unsatisfied with the recommendations and the action taken by the department, that person can go to this commission. The members of the independent commission can then review and make recommendations if they see fit. I am not sure if I am answering your question, but that is the way the process will work. Therefore, there is a mechanism in place for the complainant to have an independent body review the disposition of the complaint if the complainant is not satisfied with the result from the Canadian Forces Provost Marshal. Obviously, my comments are dealing with conduct complaints and not interference complaints.

The Chairman: Senator Grafstein, when the Provost Marshal was before us yesterday, she spoke quite extensively on that particular matter. I am having the blues from yesterday, with her opening statement, copied and they will be brought in to you.

Senator Grafstein: I will defer that for the department and put the department on notice about that as well. I will review those blues and then we can come back to it again. It was appropriate to raise it at this time so they can have an opportunity to respond to it more thoroughly.

Senator Beaudoin: We referred to some cases, the *P.E.I. Reference* case, the *Généreux* case and *Lauzon*, but there is one case that is old but very good. It is the *Sussex* case. I will bring it to the committee the next time I am here. Justice should not only be done; it should be seen to be done. In French we have translated that:

Cela m'a frappé de constater que l'opposition se plaignait moins des événements que de la loi, car il me semble que la loi est claire en ce qui concerne la GRC. Nous voici sur le point d'élaborer une nouvelle loi. Je voudrais savoir si les questions soulevées en rapport avec la marche à suivre concernant les plaintes ont été prises en considération et intégrées à cette disposition.

Mme Maisonneuve: Je ne suis pas au courant, sénateur, de toutes les plaintes qui ont été formulées à propos de la Commission des plaintes de la GRC. Évidemment, si vous faites allusion à une cause qui se trouve actuellement devant la commission, je ne peux me prononcer. La commission étudie la cause et finira par formuler des recommandations.

Si je ne m'abuse, la Commission des plaintes de la police militaire fonctionnera de telle façon que tout citoyen, y compris évidemment tout membre des Forces canadiennes, pourra déposer une plainte à propos de la conduite de la police militaire. La première intervention est interne, à l'exemple de ce qui se fait dans le cas de la GRC. Si je ne m'abuse, la logique qui explique cela, c'est que le ministère peut être considéré comme s'occupant de ces éléments propres. Toutefois, si le plaignant n'est pas heureux des recommandations formulées ou des mesures adoptées par le ministère, il peut alors s'adresser à la commission. Les membres de la commission indépendante peuvent alors examiner la plainte et formuler des recommandations s'ils jugent indiqué de procéder ainsi. Je ne sais pas très bien si je réponds à votre question, mais voilà la façon dont les choses fonctionneront. Il y a donc en place un mécanisme qui permet au plaignant de demander qu'un organe indépendant se penche sur la suite donnée à la plainte, dans la mesure où il n'est pas heureux du résultat du travail du Grand Prévôt des forces canadiennes. Évidemment, mes observations concernent les plaintes relatives à la conduite de la police militaire et non pas les plaintes relatives aux cas d'ingérence.

La présidente: Sénateur Grafstein, au moment où le Grand Prévôt est venu témoigner devant nous hier, elle a discours longuement sur cette question particulière. Je suis en train de faire photocopier les épreuves d'hier, qui renferment sa déclaration préliminaire, pour vous les donner.

Le sénateur Grafstein: Je vais attendre que le ministère vienne témoigner et je lui signalerai aussi la situation. J'examinerai les épreuves en question, puis nous pourrons y revenir. Il convenait de soulever la question dès aujourd'hui, pour qu'ils puissent y répondre avec toute la rigueur voulue.

Le sénateur Beaudoin: Nous avons mentionné certaines causes, notamment l'affaire du renvoi *P.E.I.*, l'affaire *Généreux* et l'affaire *Lauzon*, mais il y a encore une cause qui date, mais qui demeure très légitime. C'est l'affaire *Sussex*. J'apporterai l'arrêt au comité la prochaine fois que j'y serai. Il faut non seulement que justice soit rendue. Il faut encore qu'il apparaisse clairement qu'elle est rendue. Autrement dit:

[*Français*]

Il ne suffit pas que la justice soit rendue, il faut qu'il apparaisse clairement qu'elle est rendue. Cela est un de nos problèmes, à mon avis.

[*Translation*]

It is not enough that justice be served. There must also be a clear appearance that justice has been served. That is one of the problems we face, in my opinion.

[English]

That leaves many questions. It is very important to us that when we look at the statute, justice should be seen to be done. It is not only a question of structure; it is a question of legal drafting. You refer to your regulations. I have been in the Department of Justice for a few years. I know what it is. I have great admiration for the Department of Justice, but when we are talking about the independence of the judiciary, I do not think it is good enough to stick to the regulations. You have to stick to the statute. Regulations are made by the Governor in Council. The statute is adopted by Parliament. It is not the same thing. In my opinion, we should try desperately to put all of the important principles in the statute itself and not in the 1,000 pages of the regulations.

You raised the point that we do not have the regulations, but, to use the formula of the Sussex case, it should be apparent from the act itself that justice is done. I do not think it is good enough to say, "Oh, yes, we will see when we have the regulations." I wish to say that for the record.

I am very impressed by Chief Justice Dickson and I am impressed that you are implementing his suggestions. We are here to see how good the implementation is and this is why we ask so many questions.

Senator Joyal: I should like to continue the discussion we had previously on institutional separation of functions. Clause 165.24 of the bill, page 41, reads:

The Governor in Council may designate a military judge to be the Chief Military Judge.

No term of appointment is mentioned in the bill.

In my opinion, he has some important functions. A chief military judge or a chief judge is the person who has the greatest responsibility to maintain the independence of the system. The bill does not say, or at least I do not see it, who his boss is in the line of command. To whom does he answer? Moreover, the JAG is appointed for a four-year term. The Director of Military Prosecutions will be appointed for a four-year term. The Director of the Defence Lawyers will also be appointed for a four-year term. Why is it that those people who are responsible for the administration of the system are appointed for four years while, according to the bill before us, the judges are appointed for five years?

Senator Beaudoin: That is a very short term.

Senator Joyal: Stability is very important. I do not understand why all those positions at the top of the pyramid have four-year terms, except for the Chief Military Judge who does not have a term of appointment, according to 165.24, 165.25, and 165.26. Perhaps that is somewhere else in the bill, but I do not see it. I tried to reconcile those terms with the principle of stability. We

[Traduction]

Voilà qui laisse beaucoup de questions à régler. Au moment d'étudier la loi, il est très important pour nous de nous assurer qu'il apparaît clairement que justice a été faite. Ce n'est pas seulement une question de structure; la rédaction des dispositions elles-mêmes entre en ligne de compte. On se reporte au règlement. Cela fait bien quelques années que je travaille au ministère de la Justice. Je sais ce qu'il en est. J'ai beaucoup d'admiration pour le ministère de la Justice, mais lorsqu'il est question de l'indépendance de la magistrature, il ne me semble pas suffisant de s'en remettre au règlement. Il faut dire les choses dans la loi elle-même. Le règlement est pris par le gouverneur en conseil. La loi est adoptée par le Parlement. Ce n'est pas la même chose. À mon avis, nous devrions déployer des efforts désespérés pour intégrer tous les principes importants à la loi elle-même et non seulement aux 1 000 pages du règlement.

Vous avez signalé que nous ne disposons pas du règlement mais, pour reprendre la formule utilisée dans l'affaire *Sussex*, il devrait ressortir clairement de la loi elle-même que justice est faite. Cela me paraît insuffisant de dire: «Ah oui, nous verrons une fois le règlement en main.» Voilà pour le compte rendu.

Le travail du juge en chef Dickson m'impressionne beaucoup, et le fait que vous essayez de mettre en application les suggestions qu'il a formulées m'impressionne aussi. Nous sommes ici pour déterminer si cela est bien mis en application, et voilà pourquoi nous posons tant de questions.

Le sénateur Joyal: J'aimerais poursuivre la discussion que nous avions auparavant sur la séparation institutionnelle des fonctions. L'article 165.24 du projet de loi, page 38, se lit comme suit:

Le gouverneur en conseil peut nommer, parmi les juges militaires, un juge militaire en chef.

Le législateur n'assortit pas de période d'application à la nomination dans le projet de loi.

À mon avis, le juge militaire en chef exerce certaines fonctions importantes. C'est au juge militaire en chef ou au juge en chef que revient la plus grande responsabilité quant au maintien de l'indépendance de l'appareil. Le projet de loi ne précise pas — du moins, je ne vois pas où il le ferait — qui est à la tête de la hiérarchie. À qui rend-il des comptes? De plus, le JAG est nommé pour un mandat de quatre ans. Le directeur des poursuites militaires est nommé pour une période de quatre ans. Le directeur des avocats de la défense sera aussi nommé pour une période de quatre ans. Pourquoi est-ce que les gens qui sont responsables de l'administration du système sont nommés pour une période de quatre ans, alors que, selon le projet de loi que nous avons devant les yeux, les juges sont nommés pour une période de cinq ans?

Le sénateur Beaudoin: C'est un mandat très court.

Le sénateur Joyal: La stabilité est une question très importante. Je ne comprends pas pourquoi tous ces postes au haut de la pyramide comportent un mandat de quatre ans, sauf pour celui du juge militaire en chef, pour lequel la durée du mandat n'est pas précisée, si on lit les articles 165.24, 165.25 et 165.26. Peut-être trouve-t-on cela ailleurs dans le projet de loi, mais je ne

wrestled with the principle of security of tenure of the justices as a fundamental element of the independence of the judicial system.

The perception I have, although I might be totally wrong, is that this is really a floating system. Everything moves after four years, and we start a domino effect again. It seems to me that four-year appointments at the top of the services create instability, and there is no guarantee that the continuity of the system alone will maintain the principles that we are trying to achieve. In this military system, everyone at the top is there for four years and after four years, if they want to, they can get out. They can be reappointed, but the reappointment process raises questions because all of the system is in-house. There is no outside control there except the publication of the report by the JAG that now exists, and the JAG is also appointed for four years. I cannot find any parallel situation in the civilian system.

Could you expand on that question of the term of appointments? Also, I should like to know to whom the chief military judge answers. Who is his boss?

You are shaking your head, indicating that he has no boss. Is he totally by himself? Is he totally separate once he is appointed? Could you explain that?

Col Fenske: He has no boss. That is the explanation. He is a military judge and he has no boss because he is supposed to be independent. Administratively, we have made the office a unit so that it can draw on various people for support. We needed to make that happen administratively. Here that is done somewhat differently than in other courts. For example, you will see that there is a court martial administrator built into this system. It is roughly analogous to how courts are managed today in Canada. There are various patterns, but the idea is to provide an administrator who can do the work on budgets and a variety of other things apart from just the convening of courts martial.

The other point I would make, Senator Joyal, is that the Chief Military Judge is appointed for five years. He is a military judge. Military judges are appointed for five years.

Senator Joyal: There is an inference that he is there for five years.

Senator Beaudoin: Is the title to be, "Chief Military Judge"?

Senator Joyal: Yes. It is found on page 41. He, too, is on a moving slate of five years. The terms are four years and five years.

Mr. Belzile: I do not know why the bill was drafted with the difference in appointments of four and five years. I suspect that to a certain extent it is due to the military's attitude about training and exposing people to a variety of jobs for career development purposes. We move people as a matter of course all the time in

le vois pas moi-même. J'ai essayé de concilier les mandats en question avec la notion de stabilité. Nous avons jonglé avec le principe de la sécurité du mandat des juges en tant qu'élément fondamental de l'indépendance de la magistrature.

L'idée que je m'en suis fait, et j'ai peut-être tout à fait tort, c'est qu'il s'agit en quelque sorte d'un système flottant. Tout change de place au bout de quatre ans, et l'effet domino recommence. Il me semble que les nominations valables pour quatre ans dans la partie supérieure créent de l'instabilité et que rien ne garantit que la continuité du système à elle seule permettra de maintenir les principes que nous essayons de maintenir. Dans ce système militaire, tout le monde dans la partie supérieure y est pour quatre ans et peut, au bout de quatre ans, s'il le souhaite, s'en aller. Il peut aussi être nommé à nouveau, mais le processus à cet égard soulève des questions parce que tout le système est interne. Il n'y a pas de contrôle externe là-dessus, si ce n'est la publication du rapport du JAG qui existe maintenant et le fait que JAG est aussi nommé pour une période de quatre ans. Je ne peux trouver de parallèle du côté civil.

Qu'en est-il encore de la durée des mandats? Je souhaite aussi savoir à qui le juge militaire en chef rend des comptes. Qui en est le patron?

Vous faites signe que non, qu'il n'a pas de patron. Il est tout à fait seul? Il est tout à fait séparé, une fois nommé? Pouvez-vous expliquer cela?

Col Fenske: Il n'a pas de patron. Voilà l'explication. C'est un juge militaire qui n'a pas de patron parce qu'il est censé être indépendant. Du point de vue administratif, nous avons fait du bureau un service, pour qu'on puisse compter sur diverses personnes comme employés de soutien. Il nous fallait faire cela du point de vue administratif. La façon de procéder ici est quelque peu différente de celle qui est utilisée dans le cas d'autres tribunaux. Par exemple, vous verrez que le système ici comprend un administrateur de la cour martiale. C'est à peu près semblable à la façon dont les tribunaux sont gérés aujourd'hui au Canada. Il existe diverses méthodes, mais l'idée consiste à mettre en place un administrateur capable de s'occuper des budgets et de divers autres aspects de l'administration, outre la convocation de la cour martiale.

L'autre fait que je veux souligner, sénateur Joyal, c'est que le juge militaire en chef est nommé pour une période de cinq ans. C'est un juge militaire. Les juges militaires sont nommés pour cinq ans.

Le sénateur Joyal: On déduit qu'il est là pour cinq ans.

Le sénateur Beaudoin: Est-ce bien le titre: «juge militaire en chef»?

Le sénateur Joyal: Oui. On trouve cela à la page 38. Il a lui aussi un mandat de cinq ans qui est renouvelable. Les mandats sont de quatre ans et de cinq ans.

M. Belzile: Je ne sais pas pourquoi le législateur a prévu des périodes de quatre ans et de cinq ans pour les nominations dans le projet de loi. Je soupçonne que cela est attribuable, dans une certaine mesure, à l'attitude militaire qui consiste à former les gens et à les exposer à diverses tâches pour favoriser la

practically every function. For the military justice system, we are really only saying that those terms of four and five years are the minimum amount of time that those people should be there. I am aware of nothing that prevents that same people from being reappointed for another four years.

Senator Joyal: That raises the very point that Senator Fraser mentioned. Reappointments involve evaluation. They are not automatic. It is not like sending a card in to continue your subscription to a magazine.

Mr. Belzile: We are not talking about judges necessarily. We are talking about the chief administrator of a defence counsel system or the chief administrator of the prosecution.

Senator Joyal: Yes, but that is my point. Those people exercise a top responsibility in the system. I really do not see how you can maintain the same understanding of the intricacies of the whole system when there is an instability factor built into the system, because after four years your term expires or you have to apply to be reappointed. Of course, before you are reappointed, somebody definitely reads your file. As I said, it is not comparable to a magazine subscription renewal where you send in your subscription card and the publisher continues to send you the magazine. You know that in the military system nobody is reappointed unless his dossier is reviewed. Somebody in the system must have that function, unless I am totally mistaken. I do not want to exaggerate, but that is why the four years for those top jobs seems to me to build into the system an instability factor at the top level of the pyramid of the administration of justice in the military.

Col Fenske: Senator Joyal, the Deputy Minister of National Defence enjoys no tenure. A comparison of various prosecuting officers across the country shows that they enjoy no tenure. By putting in a term, we, on the other hand, have guaranteed our people those positions for a period of time. We have not limited people. It does not mean that those individuals will not be renewed. It means that they have a protection. Most people performing similar functions enjoy no tenure protection. They could be yanked from places in the civilian justice system in less time. The object of this exercise was to provide a base line to work around. I am surprised that you see it as a difficulty that we provided that additional protection. As for terms, I cannot do this off the top of my head, but I believe the Auditor General has a term, the Commissioner of Official Languages has a term, the Human Rights Commissioner has a term. Terms are not new to us.

Senator Moore: Not in the justice system.

Senator Joyal: Not in the justice system.

progression d'une carrière. Il est dans l'ordre des choses que nous déplaçons des gens tout le temps, pour ce qui touche pratiquement n'importe quelle fonction. Quant à la justice militaire, nous ne disons rien de plus: les mandats de quatre et de cinq ans représentent le temps minimal pour la personne qui occupe un tel poste. Je ne suis conscient d'aucun facteur qui empêcherait les mêmes personnes d'être nommées à nouveau pour une autre période de quatre ans.

Le sénateur Joyal: Ce qui soulève justement la question que le sénateur Fraser a fait valoir. Qui dit nouvelle nomination dit évaluation. Cela ne se fait pas d'office. Ce n'est pas comme envoyer un carton pour se réabonner à une revue.

M. Belzile: Nous ne parlons pas forcément de juge. Nous parlons de l'administrateur en chef du système d'avocats de la défense ou de l'administrateur en chef des poursuites.

Le sénateur Joyal: Oui, mais c'est ce que je voulais dire. Les gens en question occupent une responsabilité primaire dans le système. Je ne vois vraiment pas comment vous pouvez maintenir la même compréhension des subtilités de tout ce système-là où il y a un facteur d'instabilité intrinsèque, car, au bout de quatre ans, le mandat se termine, et il faut présenter une demande pour être nommé à nouveau au poste. Bien sûr, si vous êtes nommé à nouveau au même poste, il y a certainement quelqu'un qui lit votre dossier. Comme je l'ai dit, ce n'est pas comparable à l'abonnement à une revue, où il suffit d'envoyer un carton pour que l'éditeur continue de vous envoyer la revue. Vous savez que, dans le système militaire, personne ne voit sa nomination reconfirmée à moins que son dossier ne soit étudié. Il doit y avoir quelqu'un dans le système qui exerce cette fonction, à moins que je ne sois tout à fait dans l'erreur. Je ne veux pas exagérer, mais il me semble que c'est pour cela que les quatre années prévues pour ces postes de responsabilités primaires me semblent représenter un facteur d'instabilité intrinsèque, intégré à l'échelon supérieur de la pyramide de l'administration de la justice dans le système militaire.

Col Fenske: Sénateur Joyal, le sous-ministre de la Défense nationale n'est pas nommé pour une période précise. Une comparaison des divers officiers chargés des poursuites partout au pays démontre que c'est aussi leur cas. En prévoyant un mandat, nous avons, quant à nous, garanti que ces gens seront en poste pour un certain temps. Nous n'avons pas limité les gens. Cela ne veut pas dire que leur mandat ne sera pas renouvelé. Cela veut dire qu'ils sont protégés. La plupart des gens qui exercent des fonctions semblables n'ont pas cette forme de protection. On pourrait les révoquer du côté civil en moins de temps. Cet exercice visait à tracer une ligne de base à partir de laquelle travailler. Je suis étonné de constater que vous considérez comme une difficulté la protection supplémentaire que nous avons prévue. Quant aux mandats, je ne saurais le dire par coeur, mais je crois que le vérificateur général a un mandat, que le commissaire aux langues officielles a un mandat, que le président de la Commission des droits de la personne a un mandat. Un mandat, ce n'est rien de neuf pour nous.

Le sénateur Moore: Pas dans le système de justice.

Le sénateur Joyal: Pas dans le système de justice.

The Chairman: Not in the civilian justice system, if I may just interject there. I go back to the only length of service that I know of, which was the gentleman we had before us as a witness yesterday. It seems to me that he served as a judge the first time for four years, the second time for two. I do not know whether that is indicative, normal, or average.

Senator Joyal: He was a military judge. We are talking about the director of military prosecutions and the director of the defence lawyers. We are talking about the people who administer the system. Yesterday, the witness told us that of 114 cases, one-third were abroad, and sometimes it is difficult. We were sympathetic to that. However, the director of prosecutions is not in the field. As I understand, he is situated at headquarters. He is not a person who travels with a suitcase. He is somebody who sits in there and administers justice.

The Chairman: Senator Joyal, since this is very definitely a question for the department to answer, perhaps when the department comes back to us we could direct them to prepare an answer and also to give us a statistical evaluation of how long people serve in comparable positions presently. Is that acceptable to you?

Senator Joyal: Yes, of course.

The Chairman: We have the panel before us today representing the Dickson group, and I think that most of our questions really have been directed towards the department, which we will have before us later.

Senator Beaudoin: One point I should like him to think about is the *Valenti* case. We need three conditions to have an independent judiciary: First, we need tenure of office. I think that five years is not very long and I should like you to think more about that. Second, we need security, financial security. Third, we need autonomy when they are rendering justice. If one of those three conditions is missing, something is wrong. I know that military life is very different; I accept that and I agree with that, but the fact is that the judicial careers and the legal careers are not very long, and I should like to know why. I just raise the point.

The Chairman: We are serving notice to the department here.

Senator Grafstein: I think Senator Joyal raised an interesting question that I had not thought of, which is that the administrators have to deal with files. For local crown attorneys, a four-year stint is a very short time to deal with ongoing investigations. We have only to look at some recent examples within the military to indicate how long those investigations can take. There is a baton effect here that might not be helpful.

It would be useful to know what the statistical case load is. In other words, what is the average length of time for a case from start to finish? I would assume, knowing the civil court systems, that four years is a pretty short period for major cases.

La présidente: Pas dans le système de justice civil, si vous me permettez d'ajouter cela. Je reviens aux seuls états de service dont je suis consciente, et c'était au sujet de l'homme qui est venu témoigner devant nous hier. Il me semble qu'il a exercé les fonctions de juge la première fois pendant quatre ans, et la deuxième, pendant deux ans. Je ne sais pas si c'est là une indication, un chiffre normal, une moyenne.

Le sénateur Joyal: C'était un juge militaire. Nous parlons ici du directeur des poursuites militaires et du directeur des avocats de la défense. Nous parlons des gens qui administrent le système. Hier, le témoin nous a dit que, sur 114 cas, un tiers étaient à l'étranger, et que c'est parfois difficile. Nous avons sympathisé. Toutefois, le directeur des poursuites n'est pas sur le terrain. Si je ne m'abuse, il travaille au quartier général. Il n'a pas toujours la valise à la main. C'est quelqu'un qui est assis et qui administre la justice.

La présidente: Sénateur Joyal, comme il s'agit assurément d'une question à laquelle le ministère devrait répondre, peut-être qu'au moment où le ministère reviendra, nous pourrons lui demander de préparer une réponse et aussi de nous donner une évaluation statistique des états de service des gens qui occupent un poste comparable à l'heure actuelle. Est-ce que cela vous paraît acceptable?

Le sénateur Joyal: Oui, bien sûr.

La présidente: Nous avons devant nous aujourd'hui le groupe de témoins qui représente la Commission Dickson, et je crois que la plupart de nos questions s'adressent en fait au ministère, qui viendra comparaître plus tard.

Le sénateur Beaudoin: J'aimerais qu'il songe à l'affaire *Valenti*. Il nous faut trois conditions pour assurer l'indépendance judiciaire: premièrement, la durée du mandat doit être établie. Cinq ans, ça ne me paraît pas très long, et j'aimerais que vous y réfléchissiez encore. Ensuite, il faut une sécurité, une sécurité financière. Enfin, il faut de l'autonomie pour ceux qui font la justice. Si une de ces conditions est absente, cela ne va plus. Je sais que la vie militaire est très différente de la vie civile. C'est un fait que j'accepte et que je ne conteste pas, mais le fait est que les carrières judiciaires et les carrières juridiques ne sont pas très longues, et j'aimerais savoir pourquoi. Je voulais simplement soulever la question.

La présidente: Nous en avisons le ministère.

Le sénateur Grafstein: Je crois que le sénateur Joyal a soulevé une question intéressante à laquelle je n'avais pas songé moi-même, c'est-à-dire que les administrateurs doivent s'occuper de dossiers. Pour les avocats locaux de la Couronne, un mandat de quatre ans ne donne pas beaucoup de temps pour mener à bien les enquêtes courantes. Il suffit d'étudier certains des exemples récents dans le domaine militaire pour voir le temps que peuvent prendre ces enquêtes. La nécessité de toujours passer le flambeau à un autre ici n'est peut-être pas bénéfique.

Il serait utile de savoir ce que représente la charge de travail du point de vue statistique. Autrement dit, quelle est la durée moyenne d'une cause, du début à la fin? Connaissant moi-même les tribunaux civils, je présume qu'une période de quatre ans n'est pas très longue compte tenu des grandes causes.

The Chairman: I assume the department is taking this under advisement.

Senator Fraser: I will add to the notice given to the department. Paragraph 27 of *Lauzon*, to which you refer, Colonel, and to which Senator Joyal has kindly drawn my attention, says specifically that the lack of standards for reappointment does not offer such objective guarantees of independence.

[Translation]

The absence of standards governing the renewal of mandates does not provide adequate objective guarantees of independence.

[English]

I understand your argument that it is more effective, more efficient, more flexible, quicker, and easier to provide those norms in regulation, but it seems to me that this passage confirms the importance of those norms. I should like some indication of the thinking that is going on about what those norms might be, how they might be arrived at, and what they would be based on.

The Chairman: Thank you, Senator Fraser. I thank our panellists today for being very patient with us as we grill the department once again.

The committee adjourned.

La présidente: Je présume que le ministère en prend dûment note.

Le sénateur Fraser: J'ajouterais un élément à l'avis qui sera donné au ministère. Au paragraphe 27 de l'arrêt *Lauzon*, auquel vous faites allusion, colonel, et sur lequel le sénateur Joyal a eu la bienveillance d'attirer mon attention, on dit précisément que l'absence de normes pour les nouvelles nominations ne constitue pas une garantie objective d'indépendance.

[Français]

L'absence de normes pour le renouvellement des mandats n'offre pas de garanties objectives suffisantes d'indépendance.

[Traduction]

Je suis votre raisonnement quand vous dites qu'il est beaucoup plus efficace, plus efficient, plus facile, plus rapide de prévoir ces normes dans le règlement, mais il me semble que cet extrait confirme l'importance de telles normes. J'aimerais avoir une idée de la réflexion que vous menez à propos de ces normes, comment on pourrait y arriver, sur quoi elles seraient fondées.

La présidente: Merci, sénateur Fraser. Je remercie les témoins qui sont venus nous voir aujourd'hui de la très grande patience dont ils ont fait preuve, pendant que nous cherchions à cuisiner à nouveau le ministère.

La séance est levée.

MAIL POSTE

Canada Post Corporation / Société canadienne des postes

Postage Paid

Post payé

Lettermail

Poste-lettre

03159442

OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:

Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Edition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9*

WITNESSES—TÉMOINS**On Bill C-25**

*From the Special Advisory Group on Military Justice and
Military Police Investigation Services (March 1997):*

Lieutenant General (retired) Charles H. Belzile, C.M.M.,
C.D., Member;

Lise Maisonneuve, Special Legal Advisor

From the Department of National Defence:

Colonel Allan Fenske, Deputy Judge Advocate General,
Advisory and Legislation, Canadian Forces, National
Defence Act Amendment Team.

Pour le projet de loi C-25

*Du Groupe consultatif spécial sur la justice militaire et sur le
services d'enquête de la police militaire (mars 1997):*

Le lieutenant-général à la retraite Charles H. Belzile, C.M.M.
C.D., membre;

Lise Maisonneuve, conseillère juridique spéciale.

Du ministère de la Défense nationale:

Le colonel Allan Fenske, juge-avocat général adjoint
Consultation et lois, Forces canadiennes, équipe chargée de
la modification de la Loi sur la défense nationale.

11
YC 24
- L32



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorale LORNA MILNE

Wednesday, November 4, 1998

Le mercredi 4 novembre 1998

Issue No. 40

Fascicule n° 40

Sixth meeting on:

Bill C-25, An Act to amend the National Defence Act
and to make consequential amendments
to other Acts

Sixième réunion concernant:

L'étude du projet de loi C-25, Loi modifiant la Loi
sur la défense nationale et d'autres lois
en conséquence

WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chairman*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Acting Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk
Balfour
Beaudoin
Bryden
Buchanan, P.C.
Fraser
Grafstein

* Graham, P.C. (or Carstairs)
Joyal, P.C.
* Lynch-Staunton
(or Kinsella (acting))
Moore
Rompkey, P.C.

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Grafstein was substituted for that of the Honourable Senator Pépin (*November 3, 1998*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président suppléant: L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk
Balfour
Beaudoin
Bryden
Buchanan, c.p.
Fraser
Grafstein

* Graham, c.p. (ou Carstairs)
Joyal, c.p.
* Lynch-Staunton
(ou Kinsella (suppléant))
Moore
Rompkey, c.p.

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification à la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste de membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Grafstein est substitué à celui de l'honorable sénateur Pépin (*le 3 novembre 1998*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, November 4, 1998

(45)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 257, East Block, at 3:35 p.m., the Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Balfour, Beaudoin, Bryden, Buchanan, P.C., Fraser, Grafstein, Joyal, P.C., Milne, Moore and Nolin (10).

Other senators present: The Honourable Senators Kelly and Ruck (2).

In attendance: Nancy Holmes and David Goetz, Research Officers, Research Branch, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, June 18, 1998, the committee continued its consideration of Bill C-25, An Act to amend the National Defence Act and to make consequential amendments to other Acts. (*See Issue No. 33, Thursday, October 1, 1998, for full text of Order of Reference.*)

WITNESS:

From the Department of National Defence:

Colonel Allan Fenske, Deputy Judge Advocate General, Advisory and Legislation, Canadian Forces, National Defence Act Amendment Team.

The Chair made a statement.

Col Fenske made a statement and answered questions.

At 5:05 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le mercredi 4 novembre 1998

(45)

[*Traduction*]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd’hui, à 15 h 35, dans la salle 257 de l’édifice de l’Est, sous la présidence de l’honorable Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Balfour, Beaudoin, Bryden, Buchanan, c.p., Fraser, Grafstein, Joyal, c.p., Milne, Moore et Nolin (10).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Kelly et Ruck (2).

Également présents: Nancy Holmes et David Goetz, attachés de recherche, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

En conformité avec l’ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 18 juin 1998, le comité poursuit son examen du projet de loi C-25, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale et d’autres lois en conséquences. (*Le texte intégral de l’ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 33 du jeudi 1^{er} octobre 1998.*)

TÉMOIN:

Du ministère de la Défense nationale:

Le colonel Allan Fenske, juge-avocat général adjoint, Consultation et lois, Forces canadiennes, équipe chargée de la modification de la Loi sur la défense nationale.

La présidente fait une déclaration.

Le col Fenske fait un exposé, puis répond aux questions.

À 17 h 05, le comité s’ajourne jusqu’à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, November 4, 1998

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-25, to amend the National Defence Act and to make consequential amendments to other Acts, met this day at 3:35 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (Chairman) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, this session of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs is called to order. We have with us today Colonel Fenske, Lieutenant-Colonel Weatherston and Commander John Maguire.

Colonel Allan Fenske, Deputy Judge Advocate General, Advisory and Legislation, Canadian Forces, National Defence Act Amendment Team: Honourable senators, I am pleased to be here to explore Bill C-25 further.

During the past two or three sessions a number of issues have come up in your deliberations. We have provided you with some information. We have undertaken to provide you with further comment orally on other issues.

With that in mind, I am prepared to make some brief remarks on a number of issues that seem to have interested you over the past two or three sessions. I will try to limit those remarks to a few minutes on each point to give the background and the thinking of the team and the design behind the proposed legislation. Perhaps that will assist you in your discussion of the bill.

We did provide your clerk with some written materials recently that address two issues. The first issue is the statistical information regarding the lengths of terms of service of various positions within the military justice system. That was requested during the last session. The various materials provided to you do summarize the various appointments in respect of military judges, prosecution officers and the defence over the past ten years.

We have also provided your committee with the benefits of our research over the past 10 years regarding the length of time that it takes to deal with a court martial case. Our analysis covers more than 550 cases in the court martial system. We reviewed the average time from the laying of a charge until the disposition by the trial court and determined that the average amount of time was approximately 3.5 months. That is perhaps the first hint that the military justice context is different than the civilian trial context.

Certainly nobody feels the loss of Brian Dickson more than I do. Chief Justice Dickson did provide his thoughts to the House of Commons Standing Committee on National Defence and Veterans Affairs, which we will call SCONDVA. We have brought along a transcript of the May 11 hearings he attended.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 4 novembre 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été déféré le projet de loi C-25, Lo modifiant la Loi sur la défense nationale et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 15 h 35 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (présidente) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, la séance est ouverte. Nous accueillons aujourd'hui le colonel Fenske, le lieutenant-colonel Weatherston et le commandant John Maguire.

Le colonel Allan Fenske, juge-avocat général adjoint, Consultation et lois, Forces canadiennes, équipe chargée de la modification de la Loi sur la défense nationale: Honorable sénateurs, je suis heureux d'être ici pour examiner le projet de loi C-25 plus en détail.

Lors des deux ou trois dernières séances, vous avez soulevé un certain nombre de questions dans le cadre de vos délibérations. Nous vous avons fourni certains renseignements et nous nous sommes engagés à vous faire, verbalement, d'autres commentaires au sujet de ces questions.

Cela dit, je suis disposé à faire quelques brèves observations sur diverses questions qui semblent avoir retenu votre intérêt au cours des deux ou trois dernières séances. Je vais tenter de consacrer quelques minutes de ces observations à chacun des points pour vous situer le contexte et préciser la pensée de l'équipe ainsi que la structure qui sous-tend le projet de loi. Cela vous aidera peut-être dans votre discussion du projet de loi à l'étude.

Nous avons remis dernièrement à votre greffière certains documents qui portent sur deux questions. La première concerne les données statistiques sur la durée des mandats de divers postes au sein du système de justice militaire. Ces renseignements nous ont été demandés à la dernière séance. Les documents qui vous ont été remis renferment un résumé des diverses nominations concernant les juges militaires, les officiers chargés de la poursuite et de la défense au cours des dix dernières années.

Nous avons également fait profiter votre comité des fruits de notre recherche sur les dix dernières années concernant le délai imparti pour entendre une cause à la cour martiale. Notre analyse porte sur plus de 550 affaires entendues dans ce système. Nous avons examiné le délai moyen de la mise en accusation jusqu'à décision de la cour de première instance et avons pu déterminer qu'il était d'environ 3,5 mois, ce qui est peut-être la première indication que le système de justice militaire est différent du système civil.

Sans contredit, personne ne ressent plus durement que moi la perte de Brian Dickson. Le juge en chef Dickson avait témoigné devant le comité permanent de la Chambre des communes de défense nationale et des affaires des anciens combattants. Nous avons avec nous la transcription des délibérations de la séance du 11 mai au cours de laquelle il a comparu.

I commend the transcripts to you for study and I refer to only one portion of the transcript. It is at page 10 of the 26-page transcript. A question was asked of Chief Justice Dickson by Mr. George Proud. The question was the following:

My question for you is whether you think the bill accurately reflects the recommendations you made. Because occasionally, when a good idea is translated into legal text it is lost in that translation and we are left with something less than what was intended. Can you tell us today if this has happened anywhere in the bill that you've seen, that it's not the way you intended?

Now, I do not quote this to pat ourselves on the back. I quote this for your information because this is the best place where I can find Chief Justice Dickson speaking his mind generally. He replies:

I think the answer is yes. I admire the work that was done between July 25, when we submitted our second report, and I think December 4, when all of this came out in Bill C-25. I thought it was a remarkable bit of work on the part of the JAG branch and the people who were assisting him in the preparation of this bill.

My point is to make clear that we are committed to the recommendations and he thought we had lived up to our commitment.

I make that point at a general level. I would commend the transcript to you on the more detailed points because he and General Belzile did have a fair amount to say on behalf of the special advisory group.

I want to make one other preliminary point regarding context before I turn to the issues.

The SCONDVA report entitled "Moving Forward — A Strategic Plan for Quality of Life Improvements in the Canadian Forces" stated in part:

In reflecting upon the work we have done over the past months and the volumes of testimony we have heard, there is no doubt in our minds that the Canadian Forces are an institution with special needs and enormous challenges. There is no equivalent occupation in civil society. The unlimited liability which members assume once enlisted immediately sets them apart.

I use that issue of context because this bill is attempting to ensure that the code of discipline and military justice adequately reflect Canadian legal values and traditions. In so doing the bill has brought that code more in line with the processes in the civilian criminal justice system. However, at the same time, this bill is trying to continue to meet the needs of the military.

It is trite law to say that the court martial is an institution that is unique. It has developed from our traditions and our history. It is accepted in appellate case law related to military justice.

Je vous invite à étudier le compte rendu de cette séance et je vous renvoie à une partie seulement de la transcription, soit à la page 10 des 26 pages qu'elle contient. M. George Proud a posé la question suivante au juge en chef Dickson:

J'aimerais savoir si vous estimez que le projet de loi reflète bien vos recommandations. En effet, il arrive souvent qu'une bonne idée soit diluée dans le libellé d'une loi et que le résultat ne corresponde pas très bien à l'intention. Y a-t-il donc dans le projet de loi des dispositions qui ne reflètent pas vraiment vos intentions?

Je ne cite pas cet extrait pour nous «congratuler». Je le fais pour votre information parce que je trouve que c'est à cet endroit précis que le juge en chef Dickson donne vraiment son opinion de façon générale. Voici ce qu'il répond:

Je crois devoir répondre par l'affirmative. J'ai de l'admiration pour le travail effectué depuis le 25 juillet, date de présentation de notre deuxième rapport, et le 4 décembre, je crois, date du dépôt du projet de loi C-25. Je crois que l'avocat-juge général et son personnel ont fait un excellent travail de préparation.

Ce que je veux ici, c'est vous faire comprendre clairement que nous sommes déterminés à suivre les recommandations du juge Dickson et à vous faire voir qu'il estimait que nous avions respecté notre engagement.

Je fais ici un commentaire général. Je vous recommande de consulter la transcription pour obtenir des points plus détaillés parce que le juge Dickson et le général Belzile avaient quand même beaucoup à dire au nom du groupe consultatif spécial.

J'aimerais faire une autre observation préliminaire concernant le contexte avant d'aborder les questions comme telles.

Le rapport du comité de la défense nationale et des affaires des anciens combattants intitulé: «Pour aller de l'avant — Plan stratégique pour l'amélioration de la qualité de la vie dans les Forces canadiennes» précise ceci:

En revenant sur le travail que nous avons réalisé au cours des derniers mois et sur le nombre de témoignages que nous avons entendus, il ne fait aucun doute que les Forces canadiennes sont une institution qui a des besoins particuliers et qui a d'énormes défis à relever. Il n'y a rien d'équivalent dans la société civile. La responsabilité illimitée qui est assumée par les membres dès qu'ils sont enrôlés les place immédiatement à part.

Je tiens à aborder cette question de contexte parce que le projet de loi tente de faire en sorte que le code de discipline et la justice militaire reflètent adéquatement les valeurs et les traditions juridiques canadiennes. Ce faisant, le projet de loi fait en sorte que le code corresponde davantage aux processus du système civil de justice pénale. Cependant, du même souffle, le projet de loi tente de continuer de répondre aux besoins des militaires.

C'est un lieu commun de dire que la cour martiale est une institution unique. Elle s'est développée à partir de nos traditions et de notre histoire. Elle est acceptée dans la jurisprudence d'appel en matière de justice militaire.

The Supreme Court of Canada has taken the issue of context quite seriously. I will quote from the headnote of the majority decision in *R. v. Généreux* as written by Chief Justice Lamer, with Sopinka, Gonthier, and Iacobucci concurring. It is noted regarding the military justice system:

The existence of such a system, for the purpose of enforcing discipline in the military, is deeply entrenched in our history and is supported by compelling principles. The accused's right to be tried by an independent and impartial tribunal must thus be interpreted in this context and in the context of s. 11 (f) of the Charter, which contemplates the existence of a system of military tribunals with jurisdiction over cases governed by military law. In view of s. 11 (f), the content of the constitutional guarantee of an independent and impartial tribunal may well be different in the military context than it would be in the context of a regular criminal trial.

I am continuing at another place in the decision:

It would not be reasonable, however, in this context, to require a system in which military judges are appointed until the age of retirement. The requirement of s. 11 (d) are sensitive to the context in which an adjudicative task is performed.

Judge L'Heureux-Dubé in her dissent stressed even more the issue of context.

This case arises in the context of a military tribunal and, in interpreting s. 11(d) of the Charter, sufficient weight must be given to that context. The contextual approach is a tenet of constitutional interpretation which is of paramount importance.

I do not want to belabour that. I sense that a number of members are seeking a baseline in order to better understand some of the proposals in familiar terms. Some of the explanations which we offer are in terms of an organization that does not have an exact analogy.

The first issue which had a fair amount of discussion was that of a fixed term for military judges. The comments which we would provide regard the theory behind the bill. The Charter does not require judges to hold office for life. The appointment of military judges for fixed terms is an accepted exception to that norm. There is a norm whereby most of our criminal judges are nominated for life.

In the *Généreux* decision, and the decision before it on which Chief Justice Dickson sat called *MacKay*, substantial deference was given to the context in which military law had arisen over the centuries. Consideration was also given to the needs by the military justice system today.

Chief Justice Lamer noted in another Charter case that each system has its own justification. The system traditionally has built in practical viability and acceptability.

La Cour suprême du Canada a pris la question du contexte assez au sérieux. Je vais vous citer un extrait de la note principale de la décision majoritaire rendue dans *R. c. Généreux*, rédigée par le juge en chef Lamer, et les juges Sopinka, Gonthier et Iacobucci qui étaient d'accord. Il est question du système de justice militaire:

L'existence d'un tel système pour le maintien de la discipline dans les forces armées est profondément enraciné dans notre histoire et est justifiée par des principes impérieux. Le droit de l'accusé d'être jugé par un tribunal indépendant et impartial doit être interprété dans ce contexte et dans celui de l'alinéa 11f) de la Charte, qui prévoit l'existence d'un système de tribunaux militaires ayant compétence sur les affaires régies par le droit militaire. Compte tenu de l'alinéa 11f), le contenu de la garantie constitutionnelle d'un tribunal indépendant et impartial peut très bien différer selon qu'il s'agit du contexte militaire ou du contexte d'un procès criminel ordinaire.

Je vous cite un autre extrait de la décision:

Toutefois, il ne serait pas raisonnable, dans ce contexte d'exiger un système dans lequel les juges militaires seraient nommés jusqu'à l'âge de la retraite. Les exigences de l'alinéa 11d) tiennent compte du contexte dans lequel la charge décisionnelle est exercée.

Dans son jugement dissident, Mme la juge L'Heureux-Dubé insiste encore davantage sur la question du contexte.

La présente affaire se situe dans le contexte d'un tribunal militaire et, en interprétant l'alinéa 11d) de la Charte, il faut accorder suffisamment d'importance à ce contexte. L'approche ou méthode contextuelle est un principe d'interprétation constitutionnelle d'une importance capitale.

Je ne veux pas insister davantage. J'ai l'impression que certains membres veulent avoir des points de repère pour mieux comprendre certaines des propositions. Certaines des explications que nous offrons concernent une organisation qui n'a pas d'équivalent.

La première question qui a suscité passablement de discussions portait sur le mandat fixe des juges militaires. Les commentaires que nous vous donnerons se rapportent à la théorie qui sous-tend le projet de loi. La Charte n'exige pas que les juges restent en poste leur vie durant. La nomination des juges militaires pour des mandats fixes est une exception convenue à la norme. La norme veut que, en matière criminelle, la plupart de nos juges soient nommés pour la vie.

Dans la décision *Généreux* et dans la décision précédente appelée la décision *MacKay*, à laquelle a participé le juge en chef Dickson, on a accordé passablement d'importance au contexte dans lequel le droit militaire a évolué au cours des siècles. On a également tenu compte des besoins actuels du système de justice militaire aujourd'hui.

Dans une autre affaire concernant la Charte, le juge en chef Lamer a signalé que chaque système a sa propre justification. Traditionnellement, le système évolue selon des principes de viabilité et d'acceptabilité pratique.

This kind of constitutional guarantee has similarities in other countries. It is necessary is to provide appropriate standards which ensure independence and impartiality of the persons discharging the functions — and I would underline this emphasis — while yet preserving the essential features of the systems concerned. I am raising for you the issue of the balance that this bill is trying to strike.

Having said that, the fixed-term appointment for military judges was endorsed both in the Court Martial Appeal Court and in *Généreux* in 1992. There are two points which come out of those judgments, one I have more or less discussed already.

The first is that the Charter does not require, nor would it be appropriate to impose, uniform standards on all tribunals.

Second, and this is a direct quote from the Lamer judgment in *Généreux*:

It would not therefore be reasonable to require a system in which military judges are appointed until the age of retirement.

That is provided, in summary, that the legislative and regulatory structure protect those judges against the discretionary or arbitrary interference of the executive.

The special advisory group noted that the fixed-term approach had found favour in *Généreux*. I believe you noted that from the last session. It was not proposed that that the fixed-term approach be altered.

Recently, in the Court Martial Appeal Court, Létourneau in *Lauzon* had made clear the Court Martial Appeal Court's commitment to fixed terms.

On the issue of fixed terms, Bill C-25 represents a substantial increase in the certainty of the appointment and the length of the appointment for fixed terms. It provides important safeguards that are not there now. I would like to summarize those for you.

First, under the current system, the one upon which the court commented favourably in *Généreux*, the term is normally four years and not less than two. It is the minister who appoints. Under this bill, the Governor in Council appoints, as is the case for all federal judges.

Second, the term is for a fixed period of five years. That represents a substantial step forward. We are talking about the Charter case law in this area, but this is a theme that I would leave for your consideration.

The Charter case law on independence is still evolving, and it is evolving in a fairly complex pattern. When this bill was drafted last summer and last fall, it was drafted in anticipation of the *P.E.I. Reference* which did come down prior to our finishing the draftsmanship. Of course, we analyzed that very lengthy, very complicated set of judgments at great length.

On retrouve ce genre de garantie constitutionnelle dans d'autres pays. Il faut prévoir des normes adéquates assurant l'indépendance et l'impartialité des personnes qui exercent les fonctions — et je n'insisterai pas suffisamment là-dessus — tout en préservant les caractéristiques essentielles des systèmes en cause. Je soulève à votre intention la question de l'équilibre que ce projet de loi tente d'atteindre.

Cela dit, la nomination des juges militaires pour un mandat fixe a été entérinée en 1992 par la Cour d'appel de la cour martiale du Canada et dans l'affaire *Généreux*. Deux éléments ressortent de ces jugements et j'ai déjà discuté d'un de ces points plus ou moins en détail.

Le premier est que la Charte n'exige pas de normes uniformes pour tous les tribunaux et ne prévoit pas non plus qu'il serait adéquat d'en imposer.

Deuxièmement, et c'est là une citation directe du jugement Lamer dans l'affaire *Généreux*:

Toutefois, il ne serait pas raisonnable, dans ce contexte, d'exiger un système dans lequel les juges militaires seraient nommés jusqu'à l'âge de la retraite.

En résumé, cela veut dire que la structure législative et réglementaire protège ces juges contre toute interférence discrétionnaire ou arbitraire des autorités.

Le groupe consultatif spécial a noté que la formule du mandat d'une durée fixe était entérinée dans l'affaire *Généreux*. Je crois que vous l'avez fait remarquer à la dernière séance. On n'a pas proposé de modifier la formule du mandat fixe.

Récemment, devant la Cour d'appel de la cour martiale, le juge Létourneau dans l'affaire *Lauzon* a clairement établi que la Cour d'appel de la cour martiale était nettement en faveur de mandats fixes.

À ce sujet, le projet de loi C-25 amène une part de certitude considérablement plus grande en ce qui concerne la nomination et la durée de la nomination pour des mandats fixes. Il offre des garanties importantes qui n'existent pas maintenant. J'aimerais vous les résumer.

Premièrement, dans le système actuel, celui au sujet duquel le tribunal a fait des commentaires favorables dans l'affaire *Généreux*, le mandat est normalement de quatre ans et d'un minimum de deux ans. C'est le ministre qui procède aux nominations. D'après le projet de loi à l'étude, ce sera le gouverneur en conseil qui fera les nominations comme il le fait pour tous les juges fédéraux.

Deuxièmement, le mandat est d'une durée fixe de cinq ans, ce qui représente une importante amélioration. Nous parlons ici de jurisprudence concernant la Charte, mais c'est là un thème sur lequel je vous invite à réfléchir.

La jurisprudence de la Charte en matière d'indépendance est en pleine évolution et selon une structure assez complexe. Lorsque le projet de loi a été rédigé l'été et l'automne derniers, il a été tenu compte de la décision qui serait rendue dans le *Renvoi de l'I.-P.-É.*, décision qui a été effectivement rendue avant que nous terminions la rédaction de ce projet de loi. Bien sûr, nous

I confess to you, honourable senators, we are still analyzing that judgment. It is very complex. It does not specifically speak to military judges. However, we think that the principles in that judgment are principles to which we must give credit.

Because of its complexity, because it is new and because the area of law is changing, we want to ensure that we get it right. It may take us more than one try to do so. For that reason, we have not tried to set out something more ambitious in respect of the next issue, which I believe was of substantial concern to many of you, namely, renewal.

In speaking to renewal, I think it would be helpful — and I am sure you will tell me if it is not — for you to be able to assess the current state of affairs; the perennial problem with terms; the effect of the amendments which require a renewal committee; how the committee composition and process could work to ensure there is no arbitrary interference of the executive; and, in response to one or two questions that we have had, the kind of objective criteria which might be considered.

Renewability has been a feature of fixed terms since their enactment in 1991. There were no fixed terms before 1991. Specific adjudicative tasks without the benefit of tenure were the norm.

It was in *Généreux* that this issue was litigated. In anticipation of the judgment between the Court Martial Appeal Court and the decision in *Généreux*, we had changed our regulations to meet, we hoped, the principles that we expected would come from *Généreux*. We had the good fortune to have the court comment on the provisions that we put in place.

Those provisions — of four-year terms and normally a two-year minimum renewable — were in place at that time and have been in place since then.

The change that Bill C-25 would bring is not to introduce renewal. It is to provide for a renewal process in regulation to require the recommendation of a committee. At the moment, there is no such requirement; they are simply renewed.

We are endeavouring to work with the process which has been discussed in the *P.E.I. Reference* in terms of judicial compensation. We are hoping that we can draw from a specially-struck committee the benefit of a structured process that acts — and I am using the language of Chief Justice Lamer in the *P.E.I. Reference* now — as a sieve to remove the possibility of arbitrary executive interference. That process ultimately provides for a recommendation. The committee has only one function. It is struck independently and it has only one function, namely to provide a recommendation to the Governor in Council.

avons analysé en détail cette série de jugements très longs et très compliqués.

Honorables sénateurs, je vous avoue que nous sommes encore en train d'analyser ce jugement qui est très complexe et qui ne s'adresse pas spécifiquement aux juges militaires. Cependant, nous croyons que les principes qu'il recèle sont des principes auxquels nous devons accorder de l'importance.

De par sa complexité, de par son caractère de nouveauté et parce que le domaine du droit évolue constamment, nous voulons nous assurer de bien comprendre. Il nous faudra peut-être plus d'un exercice pour y arriver. Pour cette raison, nous n'avons pas essayé de trouver quelque chose de plus ambitieux en ce qui concerne la question suivante qui, à mon avis, est considérablement importante pour nombre d'entre vous, à savoir le renouvellement des mandats.

S'agissant du renouvellement des mandats, je pense qu'il serait utile — et je suis sûr que vous me le direz dans le cas contraire — que vous soyez en mesure d'évaluer la situation actuelle, le problème récurrent des mandats, l'effet des amendements qui nécessitent la mise sur pied d'un comité sur le renouvellement des mandats, comment le comité est composé, quel processus doit-il utiliser pour s'assurer qu'il n'y a pas d'interférence arbitraire des autorités. De plus, en réponse à une ou deux questions qu'on nous a posées, le genre de critère objectif dont il faudrait tenir compte.

Depuis que l'on a adopté des mandats fixes en 1991, la question du renouvellement de ces mandats revient sur le tapis. Il n'y avait pas de mandats fixes avant 1991. La norme consistait à confier des charges décisionnelles précises à des juges sans pour autant leur donner de mandat.

C'est dans l'affaire *Généreux* que cette question a été contestée. En attendant le jugement de la Cour d'appel de la cour martiale et la décision dans l'affaire *Généreux*, nous avons changé nos règlements pour respecter, c'est ce que nous espérions, les principes que nous estimions devoir découler de l'affaire *Généreux*. Nous avons eu la chance d'avoir les commentaires de la cour sur les dispositions que nous avons mises en place.

Ces dispositions — c'est-à-dire des mandats de quatre ans et normalement d'un minimum de deux ans renouvelables — ont été adoptées à ce moment-là et sont en place depuis.

Le changement que le projet de loi C-25 apportera ne consiste pas à planter le renouvellement. Il vise à fournir un processus de renouvellement, dans la réglementation, exigeant la recommandation d'un comité. Pour l'instant, une telle exigence n'existe pas, les mandats sont simplement renouvelés.

Nous tentons d'utiliser le processus qui a fait l'objet de discussions dans le *Renvoi de l'I.-P.-É.* en ce qui concerne l'indemnisation des juges. Nous espérons pouvoir tirer profit d'un processus structuré mis en place par un comité spécialement créé à cette fin, processus qui fonctionne — et je reprends ici les propos du juge en chef Lamer dans le *Renvoi de l'I.-P.-É.* — et en faire un filtre pour éliminer toute possibilité d'interférence arbitraire des autorités. En bout de piste, ce processus donnera lieu à une recommandation. Le comité n'a qu'une seule fonction. Il s'agit d'un comité indépendant qui n'a, dis-je bien, qu'une seule

The first point is that the renewal committee is our attempt to ensure that the decisions made on renewal are not made in the dark; that they are not made strictly by the military executive or the executive. In this case, we are reaching for something which has been applied to other judicial tribunals and, indeed, most judicial tribunals in Canada.

It is a very important point that we are trying to leave with you. I have the sense that some of you may have viewed this as an opportunity for the executive to intervene in, perhaps, an arbitrary way. That is the exact opposite of what we are trying to achieve.

I should explain what we are trying to do with renewal. You have the current dates of appointment of all our military judges. The first renewal committee cannot be held before 2005. For the moment, all our military judges are at the beginning of a new term. Of course, we did not know this when we were doing the bill last year; and we were trying to accommodate whatever would happen.

However, it is important for you to know that some of the considerations into our approach do have a bit to do with time and a fair amount to do with complexity. I would note that there is a five-year review that is likely to intervene before we get there, and you can make what you will of that particular fact.

If I step back and apply the sorts of principles that we have been able to draw from the *P.E.I. Reference*, the renewal committee will have to be capable of acting independently and not be dominated in its membership by the executive. It would provide a non-binding recommendation to Governor in Council.

I would note that that is outside the military hierarchy. Therefore, I suppose if I were looking at this process, I would be asking myself: Where is the opportunity for the executive to interfere arbitrarily? There is an executive decision at the end. Presumably it is defensible, or not, on the basis of rationality, and presumably it is reviewable. However, there is a decision at the end and it would be difficult to see, if the process set out in the *P.E.I. Reference* or a like process is followed, how it could be arbitrary. That would be my first concern.

Senator Fraser asked on at least two occasions about the issue of objective criteria. I would like to give a response that I admit in advance is incomplete and must be addressed at a relatively high level of abstraction, but I hope it will give senators a sense of what we are trying to achieve and how we are trying to do it.

Before I do that, I would like to ask: What is the perennial problem with terms? The perennial problem with any term — whether that of the Commissioner of Official Languages or that of

fonction, à savoir formuler une recommandation au gouverneur en conseil.

Le premier point est que le comité du renouvellement des mandats est pour nous une façon de nous assurer que les décisions prises au renouvellement des mandats ne sont pas prises à l'aveuglette, ne sont pas prises strictement par les autorités militaires ou autres. Dans le cas qui nous intéresse, nous tentons d'utiliser quelque chose qui a été appliquée à d'autres tribunaux judiciaires et, en réalité, à la plupart des tribunaux judiciaires du Canada.

Voilà un point très important que nous tenons à vous communiquer. J'ai l'impression que certains d'entre vous ont peut-être perçu cette question comme une possibilité pour les autorités d'intervenir et ce, peut-être, de façon arbitraire. C'est exactement le contraire que nous souhaitons.

Je devrais vous expliquer ce que nous voulons faire en matière de renouvellement des mandats. Vous avez les dates de nomination de tous les juges militaires. Le premier comité de renouvellement des mandats ne peut tenir d'audience avant 2005. Pour l'instant, tous nos juges militaires entreprennent un nouveau mandat. Bien sûr, nous ne savions pas cela lorsque nous avons rédigé le projet de loi l'an dernier et nous essayions alors de tenir compte de tout ce qui pouvait se produire.

Cependant, il est important que vous sachiez que certaines des considérations dont nous avons tenu compte dans notre travail ont effectivement à voir avec le temps et dans une bonne partie, avec la complexité de la question. Je vous signale que l'examen quinquennal se fera probablement avant que nous en arrivions là, et vous pouvez faire ce que vous voulez de ce fait particulier.

En prenant du recul et en appliquant les principes que nous avons pu tirer du *Renvoi de l'Î.-P.-É.*, le comité de renouvellement des mandats sera capable d'agir de façon indépendante et ses membres ne seront pas dominés par les autorités. Il pourra formuler une recommandation non exécutoire au gouverneur en conseil.

Je vous signale que tout cela n'a rien à voir avec la hiérarchie militaire. Par conséquent, je suppose que si je devais examiner la question sous cet angle, je me poserais la question suivante: dans quelle mesure les autorités ont-elles la possibilité d'intervenir arbitrairement? En bout de piste, ce sont les autorités qui doivent prendre une décision. On peut supposer que cela est défendable ou non en invoquant la rationalité, et peut-être aussi que la décision peut être revue. Cependant, une décision doit être prise en bout de ligne et il serait difficile de voir, si le processus établi dans le *Renvoi de l'Î.-P.-É.* ou un processus semblable est suivi, comment il pourrait être arbitraire. Cela serait ma première préoccupation.

Le sénateur Fraser a posé à deux reprises au moins des questions sur les critères objectifs. J'aimerais lui donner une réponse qui, je l'avoue à l'avance, est incomplète et doit être prise à un niveau relativement élevé d'abstraction, mais j'espère faire comprendre aux sénateurs les objectifs de notre travail et comment nous essayons de les atteindre.

Mais avant, j'aimerais vous demander ceci: quel est le problème constant qui revient en ce qui concerne les mandats? Ce problème — que ce soit celui du mandat du commissaire aux

a military judge — is that, at the end of the term, there is an ability to be reappointed and this raises a question. So many of the terms in the Canadian government context are susceptible to reappointment, and that is also often the practice of our allies. Yet there is always the difficulty, the nagging point at the back of one's mind, and sometimes at the front, of whether that individual will do something in their decisions to garner pleasure so that perhaps the re-appointment decision will go in their favour.

In the context of the military justice system, renewal has not been a problem for us to date. We do not force judges to judge involuntarily. Many judges are happy to take a break. Some judges are happy to continue. We have been fortunate not to have many situations where there has been a disagreement about that.

What is the benefit of having this committee? If you were to apply the kinds of principles considered in the *P.E.I. Reference*, referring the single issue to the committee would raise a number of principal points. First, what would be the role of one of these committees? It would protect courts from political interference by interposing this independent body with one job — to make a recommendation between the judiciary and other branches of government.

Chief Justice Lamer was at pains during the *P.E.I. Reference* to note that compensation is, in the end, an inherently political act. So how can these buffers be set up?

I would suggest, honourable senators, that the issue that we have tried to address, in terms of the problem with terms raises a political issue, too, and is susceptible to the same kinds of strategies.

What would the objective be of such a committee? Quite simply, to depoliticize the process.

What is the modality? You set that body a specific task of issuing a report to the executive. In the context of compensation, that report clearly must also go to the legislature when you are talking about judges under the Judges Act. That is not necessarily the same thing with the military and with military judges.

It is interesting that Chief Justice Lamer was also at pains to note that the detailed institutional design is best left to the executive and the legislature. In our case, it will have to be the institution and perhaps some representatives of the judiciary. He notes in the *P.E.I. Reference* that different provinces should be free to choose different procedures and arrangements suitable to their needs. Since the standard of independence cannot be uniform, there must be scope for local choice.

I would add to that everything else that has been discussed in terms of renewal. To be clear, we want to ameliorate one final concern with terms by using an analogous process to the one discussed in the *P.E.I. Reference*.

langues officielles ou d'un juge militaire — est qu'à la fin du mandat, le titulaire peut être reconduit dans ses fonctions, ce qui soulève une question. Au gouvernement canadien, il y a beaucoup de mandats qui peuvent être renouvelés, et c'est souvent aussi la pratique chez nos alliés. Pourtant, il y a toujours cette difficulté, cette interrogation qui nous reste à l'esprit, et parfois qui se pose directement, quant à savoir si le juge qui rend une décision ne tiendra pas compte d'éléments favorables pouvant susciter la confirmation de ses fonctions.

Dans le système de justice militaire, le renouvellement des mandats ne nous pose pas de problème pour l'instant. Nous ne forçons pas les juges à travailler contre leur gré. Nombre d'entre eux sont heureux de cesser leur travail. Certains sont heureux de continuer. Nous avons eu la chance de ne pas avoir trop de cas de désaccord.

Quel est l'avantage d'avoir ce comité? Si l'on devait appliquer le genre de principe pris en compte dans le *Renvoi de l'Î.-P.-É.*, le seul fait de renvoyer la question à un comité soulèverait un certain nombre de points importants. Premièrement, quel serait le rôle de l'un de ces comités? Ce serait de protéger les tribunaux de toute ingérence politique en confiant à cet organisme indépendant un travail — formuler une recommandation à l'intention du judiciaire et des autres branches du gouvernement.

Le juge en chef Lamer a noté avec difficulté dans le *Renvoi de l'Î.-P.-É.* que, en bout de ligne, la rémunération est un acte politique inhérent. Alors, comment peut-on établir ces protections?

Honorables sénateurs, je vous dirais que la question que nous avons tenté d'aborder, en ce qui concerne le problème des mandats, est aussi une question politique et qu'elle est susceptible de faire l'objet du même genre de stratégie.

Quel serait l'objectif d'un comité de ce genre? Bien simplement, de dépolitisier le processus.

Et quelles en sont les modalités? Vous confiez à ce comité une tâche précise, qui est de publier un rapport à l'intention des autorités. En ce qui concerne la rémunération, ce rapport doit aussi être présenté à l'assemblée législative lorsqu'il est question des juges régis par la Loi sur les juges. Il n'en va pas nécessairement de même pour les militaires et les juges militaires.

Il est intéressant de voir que le juge en chef Lamer s'est aussi donné beaucoup de mal pour signaler qu'il valait mieux laisser aux autorités et à l'assemblée législative le soin d'établir en détail la structure de l'institution. Dans notre cas, ce soin devrait être confié à l'institution et peut-être à certains représentants du judiciaire. Il signale dans le *Renvoi de l'Î.-P.-É.* que des provinces différentes devraient être libres de choisir des procédures et des arrangements différents qui conviennent à leurs besoins. Puisque la norme de l'indépendance ne peut être uniforme, il doit y avoir place pour des choix à l'échelle locale.

J'ajouterais à cela tout le reste qui a déjà été discuté au sujet du renouvellement. À vrai dire, nous voulons atténuer notre dernière préoccupation concernant les mandats en utilisant un processus semblable à celui dont on discute dans le *Renvoi de l'Î.-P.-É.*

I would like to leave the process aspect alone now. We still trying to get the best insight that we can from the *P.E.I. Reference* judgment. We are looking to involve representatives from the various branches of government which have a stake in this, including at the least the judiciary and the administration.

Our reading of the *P.E.I. Reference* suggests that it is a very dicey proposition to suggest, even in this circumstance, that the executive could dominate this committee. We would be looking for modalities to ensure that the committee's composition and structure reflect adequately the stakeholders but allow it to remain independent of the military chain of command.

We had the opportunity, the other day, to refer to the one line in the *Lauzon* decision which talks about objective standards. I believe it is quite clear when you look at the judgment in *P.E.I. Reference* that the objective standards that are in play could well involve the composition of the committee, the committee process, and the structuring of the recommendation. All of these could be standards that would enable one to know that their recommendation is objective.

I am referring to my own notes in respect of the *P.E.I.* decision, but I want to make it clear that my reading of that decision has the chief justice suggesting that objective criteria are desirable but not always necessary in all cases.

Having said that, I must say that our preliminary thinking is subject to the necessary caveat that, because this is a regulatory process, I cannot warrant that the Governor in Council will make that regulation. This is, however, our goal.

It must be obvious by now that the main problem in terms of a renewal scenario is to balance the desires of the individual who wants to renew and the needs of the institution. The object of the renewal committee and its process is to ensure that that decision is not made as a naked exercise of executive authority.

There are two types of considerations, the first being the systemic requirements of the Canadian Forces, including the requirement for military judges in general. What if we had twelve military judges but, for whatever reason, there was only enough work for eight? What if we had twelve positions for military judges, a requirement to hear cases in English and French, and only two bilingual judges? There are a number of objective criteria that could be used to look at this issue. What if a series of military judges had exercised their option not to renew and there was a dearth of experience and continuity on the bench?

What if there was a compelling military requirement to employ an officer — and I stress this — after the completion of that officer's full term in a capacity that is non-judicial? That is a hard question. If the military is making that decision as a naked exercise of discretion, you have no way of explaining how the

Permettez-moi de délaisser le volet processus pour l'instant. Nous essayons toujours de tirer le meilleur parti possible du jugement du *Renvoi de l'Î.-P.-É.* Nous songeons à impliquer les représentants de divers secteurs du gouvernement qui sont intéressés par cette question, y compris à tout le moins le judiciaire et l'administration.

La lecture que nous faisons du *Renvoi de l'Î.-P.-É.* indique qu'il est très délicat de proposer, même dans cette circonstance, que les autorités pourraient dominer le comité. Nous chercherons à voir s'il y a des modalités nous permettant de nous assurer que la composition et la structure du comité reflètent adéquatement les préoccupations des intervenants tout en demeurant indépendant de la chaîne de commandement militaire.

Nous avons eu la possibilité l'autre jour de citer une ligne du jugement *Lauzon* où on parle de normes objectives. Je crois qu'il est assez clair lorsqu'on regarde le jugement rendu dans le *Renvoi de l'Î.-P.-É.* que les normes objectives qui sont en jeu pourraient très bien impliquer la composition du comité, son processus ainsi que la structuration de la recommandation. Tout cela pourrait être des normes qui nous permettraient de savoir que la recommandation est objective.

Je me reporte ici à mes propres notes sur la décision concernant le *Renvoi de l'Î.-P.-É.*, mais je tiens à préciser clairement que d'après ce que je comprends de cette décision, le juge en chef soutient que des critères objectifs sont souhaitables mais pas nécessairement dans tous les cas.

Cela dit, je dois préciser que notre théorie préliminaire est assujettie à la condition nécessaire que, puisqu'il s'agit d'un processus réglementaire, je ne peux garantir que le gouverneur en conseil prendra ce règlement. Toutefois, c'est notre but.

Il doit être évident maintenant que le principal problème en ce qui concerne le renouvellement des mandats est d'établir un équilibre entre les désirs de la personne qui veut voir son mandat renouvelé et les besoins de l'institution. L'objectif du comité de renouvellement et de son processus est de s'assurer que cette décision n'est pas prise du fait du seul exercice du pouvoir des autorités.

Il faut tenir compte de deux éléments, le premier étant les exigences systémiques des Forces canadiennes, y compris l'exigence concernant les juges militaires en général. Que se passe-t-il si nous avons douze juges militaires mais que pour une raison ou une autre, il y a seulement du travail pour huit? Que se passe-t-il s'il y a douze postes de juges militaires devant entendre des causes en anglais et en français et que seulement deux sont bilingues? On peut utiliser un certain nombre de critères objectifs pour examiner ce problème. Mais qu'adviendra-t-il si un certain nombre de juges militaires ayant exercé leur option de ne pas renouveler leur mandat comptent beaucoup d'expérience et siègent depuis longtemps?

Qu'adviendra-t-il si les autorités militaires exigent que l'on emploie un officier — et j'insiste là-dessus — une fois que cet officier a rempli son mandat dans un cadre non judiciaire? Question difficile à résoudre. Si les autorités militaires prennent cette décision et exercent ainsi leur pouvoir discrétionnaire, on ne peut pas

considerations were made in having them reviewed. It is not in the open. We are trying to get it out in the open.

Of course, there are mundane criteria, such as whether an individual has reached compulsory retirement age. Our position is not firm at this stage and there is varying practice in the country in analogous situations, but it is possible that we could consider whether the individual will have reached retirement age during the term.

That issue could go either way, but it would be fair to look at it. The current scheme would provide for people to serve to retirement age, notwithstanding that they were nominated for a term which extended beyond it. These are the kinds of criteria which we would consider.

We have looked very carefully at whether the renewal committee would be precluded from looking at the trial record of the judge in question. Speaking for the team that is trying to design this and obviously not for the Governor in Council, the current view is that we have provided for removal in this legislation. If you are not happy with a military judge because of his decisions but cannot remove him, those are the decisions you will get.

It is our hope that we have accomplished two key principles with this. The first is that the executive action will be far from arbitrary, that it will be rational. The second is that executive intervention on the issue of renewal will not be related to the trial record and, for that reason, even if it were the military executive making the decision, the trial judge could not do something with his decisions to please them on renewal.

That may sound a little convoluted, but that is where we are trying to take it.

In conclusion, I will reiterate that it would not be the military executive making this decision but rather the Governor in Council on the basis of the committee's recommendation.

I apologize for the length of that point but, although it is covered by only a very few words in the bill, it covers a very large area. It is a sore point which we have been trying to address and a point about which a number of you have been concerned.

My next point was raised by Senator Moore and perhaps it was picked up as a concern by a number of others. Senator Moore has referred to it as the lack of symmetry between the director of military prosecutions and the director of Defence counsel services.

We have provided you with a detailed analysis of how we got to this position. I hope you have had a chance to look at this but I will go through it briefly in case you have not.

When you look at the bill, you may wonder why the positions do not look alike. All of our consultation, study and experience have suggested that these positions are not alike and that the requirements of the position of director of military prosecutions

expliquer comment on a tenu compte des éléments dans le renouvellement des mandats. Les choses ne se font pas ouvertement et c'est ce que nous essayons de changer.

Bien sûr, il y a des critères ordinaires comme le fait de savoir si une personne a atteint l'âge obligatoire de la retraite. Notre position n'est pas ferme pour l'instant et la pratique diffère au Canada dans des situations semblables, mais il est possible que l'on puisse tenir compte du fait que la personne aura atteint l'âge de la retraite durant son mandat.

On peut décider dans un sens ou dans l'autre, mais il serait équitable d'examiner la question. Actuellement, les personnes doivent remplir leur mandat jusqu'à ce qu'elles atteignent l'âge de la retraite, peu importe qu'elles aient été nommées pour un mandat qui dépasse cet âge. C'est le genre de critères que nous aimerais examiner.

Nous avons étudié très attentivement la question de savoir si le comité de renouvellement des mandats serait empêché d'examiner le dossier de décisions du juge en question. Je parle ici au nom de l'équipe qui essaie de concevoir ce mécanisme et de toute évidence pas au nom du gouverneur en conseil, mais les gens pensent que nous avons prévu une disposition sur le renvoi dans le projet de loi. Si l'on n'est pas satisfait d'un juge militaire à cause des décisions qu'il rend mais qu'on ne peut pas le renvoyer, c'est le genre de décisions que vous allez obtenir.

Nous espérons avoir respecté deux principes clés. Le premier est que l'intervention des autorités sera loin d'être arbitraire, qu'elle sera justifiée. Le deuxième est que l'intervention des autorités sur la question du renouvellement d'un mandat ne sera pas liée au dossier de décisions et que, pour cette raison, même si c'étaient les autorités militaires qui prenaient la décision, le juge de première instance ne pourrait pas faire en sorte que ses décisions soient prises de façon à influencer le renouvellement.

Cela peut sembler peut-être un peu compliqué, mais c'est ce problème que l'on essaie de régler.

En conclusion, je répète que ce ne seront pas les autorités militaires qui prendront cette décision mais bien plutôt le gouverneur en conseil sur recommandation du comité.

Je m'excuse d'avoir pris beaucoup de temps pour expliquer ce point, même si on en parle très peu dans le projet de loi, mais cela recouvre une vaste question. C'est une difficulté que nous essayons d'aplanir et qui semble préoccuper un certain nombre d'entre vous.

La question suivante a été soulevée par le sénateur Moore et peut-être reprise par quelques autres. Le sénateur Moore a fait état du manque de symétrie entre le directeur de la poursuite au militaire et le directeur des Services juridiques de la Défense.

Nous vous avons remis une analyse détaillée sur l'élaboration de notre position à cet égard. J'espère que vous avez eu la chance de l'examiner mais je vais la passer en revue brièvement au cas où vous ne l'auriez pas fait.

En parcourant le projet de loi, vous vous demanderez peut-être pourquoi les deux postes ne se ressemblent pas. D'après toutes nos consultations, nos études et notre expérience, ces postes ne sont pas semblables et les exigences du poste du directeur de la

are significantly different from those of the director of Defence counsel services.

I would like again to give you the benefit of the design thinking. It began with no removal committee protection at all for either one. That was based on the fact that no prosecutor that we could find, other than the director of public prosecutions in Nova Scotia, enjoys the protection of tenure and removal for cause. In his case, that protection requires a resolution of the Legislative Assembly of Nova Scotia. He stands alone. The academic writing in relation to the prosecution function has, in recent years, stressed the conflicting pressures on prosecutors.

The genesis of these amendments has the important idea of removing the prosecution function from the chain of command in the military. It is these kinds of considerations that caused us to think that, in the case of the director of military prosecutions, it was prudent for us to take that one additional step.

Prior to making the recommendations that were made, research was done. We have looked all across Canada but we cannot find an individual who runs a legal-aid plan that has the kind of protection that we have given to the director of military prosecutions. That also factored into our thinking.

I should like to point out that the bill asks the director of Defence counsel services to provide an optional legal-aid plan. Members of the Canadian forces are in no different situation than any member of the Canadian public in respect of the code of service discipline. They have a right to counsel and they can choose their counsel. However, we put people in some strange places and we run a system where speed is a hallmark of the system.

It is a process that is not exactly the same as you would find in the Canadian criminal process. As a result of all these considerations, we have, for as long as I can remember, provided legal aid to people subject to the code of service discipline by asking only one question. Namely, are you subject to the code of service discipline? There are no financial criteria. There is nothing like that. If you are subject to the code of service discipline, you are entitled to that legal aid.

The system that we are asking the director of Defence counsel services to run is modestly simpler than some of the other ones that exist in the provinces. It has its own idiosyncrasies but we believe that assessment is about right, based on our judgment.

In our analysis, the scope of the duties of the director of military prosecutions — and we have pointed this out to you — is broader. The nature of duties are more complex. The interrelationships of the director of military prosecutions with the public, with the chain of command, with the military and the Canadian community which the prosecutor represents, are more complex and more given to conflict. The director of military prosecutions makes state decisions in respect of intrusive state power against individuals.

poursuite au militaire diffèrent grandement de celles du directeur des Services juridiques de la Défense.

Permettez-moi à nouveau de vous faire part de notre réflexion. Tout d'abord, ni pour l'un ni pour l'autre, il n'était question de protection assurée par le comité des renvois. On se disait qu'aucun procureur que nous connaissons, à part le directeur du ministère public en Nouvelle-Écosse, ne jouit de la protection d'un mandat et d'un renvoi motivé. Dans ce cas, cette protection exige l'adoption d'une résolution par l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse. Il est le seul. En ce qui concerne le poste de procureur, les universitaires ont, ces dernières années, insisté dans leurs textes sur les pressions contradictoires qui s'exercent sur ceux qui occupent ces fonctions.

Ces amendements avaient pour but, et cela est important, de soustraire le poste de procureur à la chaîne de commandement militaire. C'est ce genre de considérations qui nous a amenés à penser que dans le cas du directeur de la poursuite au militaire, il était prudent que nous ajoutions une étape.

Avant de faire les recommandations, nous avons effectué une recherche. Nous avons étendu notre recherche à tout le Canada, mais n'avons pas réussi à trouver une seule personne qui dirige un programme d'aide juridique et qui jouit de la protection que nous avons donnée au directeur de la poursuite au militaire. Cela aussi est entré en ligne de compte.

Je tiens à préciser que le projet de loi prévoit que le directeur des Services juridiques de la Défense doit offrir un programme optionnel d'aide juridique. Les membres des Forces canadiennes ne sont pas différents des autres Canadiens en ce qui concerne le code de service disciplinaire. Ils ont le droit à un avocat de leur choix. Cependant, nous envoyons des gens dans de curieux endroits et nous exploitons un système dont la rapidité est une caractéristique marquante.

Le processus n'est pas exactement le même que le processus criminel canadien. Compte tenu de toutes ces considérations, pour autant que je me souvienne, nous avons offert l'aide juridique aux personnes régies par le code de service disciplinaire en ne leur posant qu'une question, à savoir: êtes-vous assujetties au code de service disciplinaire? Il n'est pas question de critères financiers, rien de cela. Si vous êtes régies par le code de service disciplinaire, vous avez droit à l'aide juridique.

Le système que nous demandons au directeur des Services juridiques de la Défense d'exploiter est un peu plus simple que certains autres systèmes qui existent dans les provinces. Il a ses propres particularités, mais nous croyons que notre évaluation est à peu près correcte.

À notre avis, la portée des fonctions du directeur de la poursuite au militaire — et nous vous l'avons fait remarquer — est plus vaste. Les fonctions sont plus complexes. Les interrelations entre le directeur de la poursuite au militaire et le public, la chaîne de commandement, les militaires et les Canadiens que représente le procureur sont plus complexes et plus sujettes à conflits. Le directeur de la poursuite au militaire prend des décisions d'État eu égard aux pouvoirs intrusifs que celui-ci possède contre des individus.

These reasons cause us to think that protecting the director of military prosecutions by that removal committee was a good idea and that we did not need to go that far in respect of the director of Defence counsel services.

While the language of the bill may suggest a certain symmetry, we do not believe that there is symmetry in the jobs that are performed. The director of Defence counsel services, as you may know, is not unprotected. It is very clear that this individual cannot be given specific instructions in relation to how individual cases are conducted. We have drawn this from the Nova Scotia legislation. That should be a powerful inhibitor because it would be unlawful to intervene. Hopefully, that is a sufficient inhibitor.

The Somalia commission of inquiry looked at the organization in support of military justice. In chapter 40 of their report, they made a number of recommendations. One of the recommendations was that the legal organization in support of military justice would have a prosecution wing, an advisory wing and a defence wing. They made no recommendation for any additional protections for either side.

Those are all of the considerations that would be pertinent in assessing that issue. As a result of that, the design team was of the view that such protection would not be necessary for DDCS.

I will now move on to the next issue that was raised for discussion in committee, the five-year review. We thought it would be useful for you to have the benefit of our thoughts on this issue.

It was noted by Senator Grafstein that the Dickson review group recommended a review every five years and that recommendation was accepted. The Dickson review group did not recommend that we amend the legislation to provide for a mandatory five-year review. That particular idea has an interesting history in the United Kingdom, which, as far as we know, is the only place that occurs.

The English have had a longstanding, historical mistrust of standing armies and that mistrust goes back to the days of Cromwell. Since the Restoration, there has been a convention in the United Kingdom that the army gets a new lease on life periodically. The number of years has varied periodically. Currently, it is every five years.

The minister has indicated that the recommendation of the Dickson advisory group is supported. This bill makes it crystal clear that we will be reviewing in five years.

A very important nuance to remember about the Dickson recommendation is that it does not tie the hands of the government on how to accomplish that review. They want it to be independent and that has been undertaken.

It is a fair inference that when this review takes place, Defence will be back before both Houses. At that time, everyone will be in a better position to assess whether the extremely novel procedure that is used in Great Britain — and not used anywhere else in our

Ces raisons nous portent croire que le fait d'accorder la protection du comité d'examen des renvois au directeur de la poursuite au militaire était une bonne idée et qu'il n'était nullement nécessaire d'aller aussi loin en ce qui concerne le directeur des Services juridiques de la Défense.

Bien que le libellé du projet de loi puisse laisser entrevoir une certaine symétrie, nous ne croyons pas qu'il y en ait une dans la pratique. Le directeur des Services juridiques de la Défense, comme vous le savez, jouit d'une certaine protection. Il est clair qu'il ne peut recevoir de quiconque des directives précises sur la façon de traiter une affaire individuelle. En cela, nous nous sommes inspirés de la loi de la Nouvelle-Écosse. Cela devrait être un inhibiteur puissant parce qu'il serait illégal d'intervenir. Nous espérons que ce sera suffisant.

La commission d'enquête sur la Somalie a examiné l'organisation qui appuie la justice militaire. Au chapitre 40 de son rapport, elle fait un certain nombre de recommandations, dont l'une dispose à ce que l'organisation juridique qui appuie la justice militaire devrait comporter un volet poursuite, un volet consultation et un volet défense. La commission n'a fait aucune recommandation en ce qui concerne les protections supplémentaires à accorder à l'un ou l'autre de ces volets.

Voilà pour toutes les considérations que nous estimons pertinentes pour évaluer cette question. Ainsi, l'équipe de travail était d'avis que cette protection ne serait pas nécessaire pour le directeur des Services juridiques de la Défense.

Je vais maintenant passer à la question suivante qui a été soulevée pour fins de discussion au comité, c'est-à-dire l'examen quinquennal. Nous nous sommes dit qu'il serait bon que vous connaissiez notre réflexion à ce sujet.

Le sénateur Grafstein a fait remarquer que le groupe de travail Dickson avait recommandé un examen quinquennal et que cette recommandation avait été acceptée. Le groupe Dickson n'a pas recommandé que nous modifions la loi pour prévoir un examen quinquennal obligatoire. Cette idée, et cela est intéressant, trouve racine au Royaume-Uni qui est, pour autant que nous sachions, le seul endroit où on retrouve cet examen.

Les Anglais ont depuis longtemps très peu confiance en l'armée et ce manque de confiance remonte à l'époque de Cromwell. Depuis la Restauration, une convention veut qu'au Royaume-Uni, l'armée obtienne un nouveau souffle périodiquement. Le nombre d'années varie aussi. Actuellement, c'est tous les cinq ans.

Le ministre a indiqué qu'il appuie la recommandation du groupe consultatif Dickson. Le projet de loi indique on ne peut plus clairement que nous procéderons à cet examen dans cinq ans.

Nuance très importante à prendre en compte au sujet de la recommandation Dickson, c'est qu'elle ne lie pas les mains du gouvernement sur la façon de procéder pour effectuer cet examen. On veut que cet examen soit indépendant et cela, on l'a accepté.

On peut supposer sans risque de se tromper que lorsque cet examen aura lieu, la Défense devra revenir devant les deux Chambres. À ce moment-là, tout le monde sera mieux en mesure d'évaluer si la toute nouvelle procédure qui est utilisée en

experience — is the procedure to be adopted or whether a different procedure is to be adopted.

That is the position which has been taken, and that is the position upon which the bill was drafted. It is my responsibility to ensure that you understand clearly that the commitment was for a five-year review. Some of you will know that review is an ongoing affair at Defence now, and it has been moved into a very prominent place in our oversight mechanisms. No less than six reports will be coming to Parliament every year between now and the time that this review occurs, in addition to the review of the workings of this bill.

One other point was raised.

Senator Grafstein, if I have misunderstood it, I am sure you will correct me.

My review of the transcript of the last session suggested that you were anxious about the protection of people who made complaints to the Military Police Complaints Commission. I did want to provide you with, again, the thinking behind the bill.

First things first: The Military Police Complaints Commission has many very original features but it is roughly analogous to the similar institution in the RCMP and roughly analogous to many of the review boards overseeing provincial police forces. In that area of practice, we do not find what I think we would call, in the vernacular, whistle-blower protections.

The first point is that that concern is not unique to MPCC. The analogies which we have drawn upon have not suggested to us that it is necessary for this to occur.

Our experience has not suggested that it is necessary, particularly in the context of the Military Police Complaints Commission. We do not need to protect members of the public who have no linkage to the institution, and members of the Canadian Forces are under a statutory obligation to report wrongdoing. It would be very inconsistent on our part to try to punish them for doing their duty.

In summary, we have paralleled what has happened in other institutions and have not felt the need to go the extra step for whistle-blower legislation.

That completes what I believe were the issues which were raised. I hope I have addressed everything. If not, I know you will remind me.

The Chairman: You may be sure of that, Colonel Fenske.

Senator Beaudoin: I thank you for your remarks and, in particular, for the document which you have circulated.

I see exactly what I want to see on page 10. I have always been concerned about whether the bill before us, Bill C-25, complies or implements or gives effect to the Brian Dickson/General Belzile board or commission. I see here that 99 per cent of the recommendations in the first and second reports are now reflected

Grande-Bretagne — et pas utilisée ailleurs d'après notre expérience — est la procédure à suivre ou si on doit adopter un mécanisme différent.

C'est la position qui a été adoptée, c'est la position à partir de laquelle le projet de loi a été rédigé. Je dois m'assurer que vous comprenez clairement que l'on s'engage à effectuer un examen tous les cinq ans. Certains d'entre vous savent que cet examen se fait maintenant de façon continue à la Défense, et qu'il occupe une place très importante dans nos mécanismes de surveillance. Au moins six rapports seront présentés au Parlement tous les ans d'ici à ce que cet examen ait lieu, sans compter l'examen du fonctionnement du projet de loi.

Une autre question a été soulevée.

Sénateur Grafstein, si je vous ai mal compris, je suis sûr que vous allez me corriger.

J'ai lu le compte rendu de la dernière séance et j'ai constaté que vous étiez inquiet en ce qui concerne la protection des personnes qui déposent une plainte à la Commission d'examen des plaintes de la police militaire. Là encore, je voulais vous faire part de la réflexion qui sous-tend le projet de loi.

Commençons par le commencement: la Commission d'examen des plaintes de la police militaire revêt de nombreuses caractéristiques très originales mais, dans l'ensemble, elle ressemble assez à l'institution semblable que l'on trouve à la GRC et assez également à nombre des commissions d'examen chargées de surveiller les forces policières provinciales. Dans ce domaine, on ne retrouve pas ce que je pense que vous pourriez appeler, dans le jargon, de protections du dénonciateur.

Premièrement, cette préoccupation n'est pas unique à la Commission d'examen. Les analogies que nous avons tirées ne nous ont pas permis de croire que cela était nécessaire.

Selon notre expérience, cela n'est pas nécessaire, particulièrement dans le contexte de la Commission d'examen des plaintes de la police militaire. Nous n'avons pas besoin de protéger les membres du public qui n'ont rien à voir avec l'institution et les membres des Forces canadiennes sont obligés, aux termes de la loi, de signaler tout écart de conduite. Ce serait très peu logique de notre part de punir des gens qui font leur devoir.

En résumé, nous avons établi un parallèle avec ce qui s'est passé dans d'autres institutions et nous n'avons pas ressenti le besoin de franchir un pas de plus en ce qui concerne les lois de protection des dénonciateurs.

Voilà qui complète ce que j'estime être les questions que vous avez soulevées. J'espère que je les ai toutes abordées. Sinon, je suis certain que vous allez me le rappeler.

La présidente: Vous pouvez en être sûr, colonel Fenske.

Le sénateur Beaudoin: Je vous remercie de vos observations et, plus particulièrement, du document que vous avez remis.

Je vois exactement ce que je veux voir à la page 10. Je me suis toujours demandé si le projet de loi que nous étudions, le projet de loi C-25, est conforme aux recommandations de la commission Brian Dickson et du général Belzile, vient les compléter ou leur donner suite. Je vois ici que 99 p. 100 des recommandations du

in Bill C-25. The word "reflected" is important. They are not implemented but they are reflected.

You may recall the report which Mr. Young, then Minister of National Defence, sent to the Prime Minister in which he recommended that the first report be implemented in full. That has virtually been done.

This addresses my main concern about this bill. I have several questions, but I do thank you for the chart which explains clearly what has been done since the work of Brian Dickson and his colleagues.

It is true that, under section 11(f) of the Charter of Rights and Freedoms, our country has envisaged a civilian system of justice and a military system of justice. In the *Généreux* case, the Supreme Court of Canada said that very clearly. I do not have any problem with that.

As to the renewal of term, it is my concern and perhaps the concern of others here that, in the judicial world, we do not often see renewal. Some constitutions may authorize that. I would like to know from you what Chief Justice Brian Dickson thought about that. Did he say somewhere that he agrees with the renewal of a term?

Col Fenske: That is a good question. A full reading of the May 11 proceedings, along with several of the pieces found in the two reports, should lead you to the conclusion that he was aware of it and had thought about it. It becomes a matter of argument, from my point of view.

As some of you are aware, I served as the JAG adviser to the Dickson commission, so I do have some insight into what was said. However, given my position here, I would prefer not to advocate that, if you will so allow.

Senator Beaudoin: Do you have something in writing, such as your earlier quote at page 10?

Col Fenske: There are a number of things that we can say. I do not have the citation before me, but somewhere in this May 11 SCONDVA transcript, General Belzile is asked what he thinks of military judges, appointments for term, and why should they not be civilian.

A very pointed answer comes back from General Belzile and there is a modest discussion of renewal. Apparently that exchange is at pages 7 and 8 of the transcript.

Senator Beaudoin: That is another question. The first question asked by Pierrette Venne was a comparison between the civilian system and the military system.

I accept, because it is in our Constitution, that there is nothing at all which precludes Canada from having a different military judicial system. It is obvious.

premier et du deuxième rapports se retrouvent maintenant dans le projet de loi C-25 et le terme «se retrouve» est important. Elles ne sont pas mises en oeuvre, mais se retrouvent dans le projet de loi.

Vous vous souviendrez peut-être du rapport que M. Young, le ministre de la Défense nationale de l'époque, avait fait parvenir au premier ministre dans lequel il recommandait que le premier rapport soit mis en oeuvre en totalité. Ce qui a été pratiquement fait.

Voilà qui répond à ma principale préoccupation au sujet du projet de loi. J'ai plusieurs questions à poser, mais je vous remercie vraiment du tableau qui explique clairement ce qui a été fait depuis le travail de Brian Dickson et de ses collègues.

Il est vrai qu'en vertu du paragraphe 11f) de la Charte canadienne des droits et libertés, notre pays a établi un système de justice civil et un système de justice militaire. Dans l'affaire *Généreux*, la Cour suprême du Canada l'a exprimé très clairement. Je suis tout à fait d'accord.

En ce qui concerne le renouvellement des mandats, ce qui me préoccupe et peut-être d'autres ici aussi, c'est que dans le milieu judiciaire, on ne voit pas souvent de renouvellement de mandat. Certaines provinces l'autorisent peut-être. J'aimerais que vous nous disiez ce que le juge en chef Brian Dickson en pensait. A-t-il mentionné quelque part qu'il était en faveur du renouvellement d'un mandat?

Col Fenske: Votre question est intéressante. Si vous lisez le compte rendu de la séance du 11 mai et plusieurs des éléments que l'on trouve dans les deux rapports, vous devriez être amené à conclure qu'il était sensible à la question et qu'il y avait réfléchi. À mon avis, ça devient une question d'argumentaire.

Comme certains d'entre vous le savent, j'ai été conseiller du juge-avocat général à la commission Dickson, j'ai donc une idée de ce qui s'y est dit. Cependant, compte tenu de mon poste actuel, je préfère adopter une position de neutralité, si vous me le permettez.

Le sénateur Beaudoin: Est-ce que vous avez un document écrit comme votre citation précédente à la page 10?

Col Fenske: On peut dire un certain nombre de choses. Je n'ai pas la citation sous les yeux, mais dans la transcription de la séance du 11 mai du comité de la défense nationale et des affaires des anciens combattants, on demande au général Belzile ce qu'il pense des juges militaires, des nominations et pourquoi ces nominations ne devraient pas être accordées au civil.

Le général Belzile donne une réponse très à propos et l'on discute un peu de la question du renouvellement. Il semble que cet échange se retrouve aux pages 7 et 8 de la transcription.

Le sénateur Beaudoin: Il s'agit là d'une autre question. La première question qu'a posée Pierrette Venne portait sur la comparaison entre le système civil et le système militaire.

Je conviens, parce que c'est ce que prévoit notre Constitution, que rien n'empêche le Canada d'avoir un système judiciaire militaire différent. C'est évident.

Col Fenske: You need to read carefully that exchange and you will find, on page 8, the reference to renewal. Of course, it is a fair inference to be drawn from the reading of this transcript as a whole that both Chief Justice Dickson and Lieutenant General Belzile appeared on behalf of their commission to give further insights into their work; that they approached the SCONDVA hearing as something of a tag team. Each spoke when they wished.

As a matter of argument and insight from someone who was sitting in the room when this was going on, I would argue that Chief Justice Dickson is not known to sit quietly by when someone talks about judicial independence in a way with which he disagrees.

Senator Beaudoin: I agree with that.

Col Fenske: My point is that the issue of renewal is discussed in this exchange with Pierrette Venne at the end. There is a very telling commentary by General Belzile. I have not yet found the citation.

Senator Beaudoin: General Belzile said that to us the other day when he appeared here. There is no problem there.

Senator Moore: On page 8, he says:

I think that something very similar will happen in practice because there really is no administrative advantage to constantly changing judges.

Col Fenske: That is at the centre of the page, page 8, right underneath the 1605 block.

I read that as indicating to you, who can read this and form your own impressions, that they were thinking about renewal. They had assessed it.

Senator Beaudoin: I have no doubt that he dealt with that renewal mechanism.

Col Fenske: I would make the point that the man sitting right beside him, two inches away, and also testifying on these pages and who shared the commission with him, would not have sat silently by had he disagreed.

Senator Beaudoin: If he did not react, it is obvious that he did not disagree. The renewal of clause 96 is clear-cut.

The only question I have left is the DNA test. We have in the Senate recently adopted the amendment. We are now facing the question of whether we must amend Bill C-25 to authorize the court martial judges to be able to issue orders relative to DNA samples or whether we will do it in Bill C-3, when Bill C-3 will come before us. We have already authorized the civilian judges to be able to issue orders relative to DNA tests.

The question is whether we should not give the same power to the court martial judges in respect to DNA tests and to have the same power as the civilian court judges. Maybe there is a reason why we have not said anything about it, but I would like to know that from you.

Col Fenske: Lisez attentivement cet échange et vous verrez, à la page 8, que l'on parle de renouvellement. Bien sûr, on peut supposer à la lecture de l'ensemble de cette transcription que tant le juge en chef Dickson que le lieutenant-général Belzile ont comparu au nom de leur commission pour mieux expliquer leur travail; ils ont formé équipe pour venir comparaître devant le comité. Chacun est intervenu lorsqu'il le jugeait à propos.

Venant de quelqu'un qui était présent au moment même où les choses se déroulaient, je peux vous dire que le juge en chef Dickson n'était pas du genre à rester sagement assis lorsque quelqu'un parlait de l'indépendance judiciaire et qu'il n'était pas d'accord.

Le sénateur Beaudoin: Je suis d'accord avec vous.

Col Fenske: Ce que je veux dire, c'est que la question du renouvellement est discutée dans cet échange avec Pierrette Venne à la fin. On y retrouve un commentaire très révélateur du général Belzile. Je n'ai pas encore trouvé la citation.

Le sénateur Beaudoin: Le général Belzile nous en a parlé l'autre jour lorsqu'il a témoigné. Je n'y vois pas de problème.

Le sénateur Moore: À la page 8, il dit ceci:

J'ai l'impression que, dans la pratique, il y a quelque chose de très semblable qui va se passer parce qu'il n'est pas tellement avantageux, au niveau administratif, de changer les juges constamment.

Col Fenske: C'est au centre de la page 8, tout juste en dessous du bloc 1605.

Je crois que ce passage vous indique, vous pouvez le constater vous-même, qu'ils songeaient ici au renouvellement. Ils avaient évalué cette question.

Le sénateur Beaudoin: Je ne doute aucunement qu'il ait abordé la question du mécanisme de renouvellement.

Col Fenske: Moi je vous dirais que l'homme qui était assis juste à côté de lui, à deux pouces de lui, et qui témoignait également lors de cette séance et qui a coprésidé la commission avec lui ne se serait pas tu s'il n'avait pas été d'accord.

Le sénateur Beaudoin: S'il n'a pas réagi, il est évident qu'il était d'accord. Le renouvellement de l'article 96 est très clair.

La seule question qu'il me reste concerne les tests d'ADN. Au Sénat, nous avons adopté récemment l'amendement à cet égard. Il nous reste maintenant à déterminer si nous devons amender le projet de loi C-25 pour autoriser les juges de la cour martiale à délivrer des ordonnances relatives aux échantillons d'ADN ou si nous le ferons dans le projet de loi C-3 lorsqu'il nous sera renvoyé. Nous avons déjà autorisé les juges civils à délivrer des ordonnances relatives aux tests d'ADN.

La question est de savoir si nous devrions ou non donner le même pouvoir aux juges de la cour martiale en ce qui concerne les tests d'ADN qu'aux juges de la cour civile. S'il y a une raison pour laquelle nous n'avons pas parlé de cela, j'aimerais vous l'entendre dire.

The Chairman: Senator Beaudoin, this is a difficult question because, of course, Bill C-3 has not been discussed within this committee nor passed by the Senate. It is still out there somewhere. The only bill we have before us at this point is this particular bill, and it would be very difficult to amend this bill to agree with some future bill that may or may not pass.

Senator Beaudoin: That is another argument that we may make. If we have already done it for the civilian judges and now we are concerned with the court martial judges, why should we keep silent? In other words, if it were not the case with the civilian judges, I would agree entirely with you, but we have settled that problem.

Now we have the problem of the court martial judges and we have the choice of doing that right away or in the future. Is it not more logical to do that right away when we are dealing with court martials? That is my question.

Senator Bryden: As a supplementary question, before you answer, can a court martial judge order a DNA sample? That is what we have now. That is the question which Senator Beaudoin is asking.

Col Fenske: We have provided you with a synopsis sheet on the issue of Bill C-3. We were asked two questions which basically amount to whether Bill C-3 will apply to military members and whether it will be the RCMP or the military police who will deal with the taking and conserving of the DNA samples. Those are the questions we were asked.

The answers to those questions are that Bill C-3 will apply in respect of the people in the Canadian Forces. The question is how and how much.

Second, under the Criminal Code today, a DNA warrant can be sought by a peace officer from a civilian judge. Military police investigators are peace officers in respect of persons subject to the code of service discipline, and of persons on Defence establishments. Accordingly, they can currently apply for DNA warrants. We indicated to you in our backgrounder that we have a number of people in our national investigative service who are qualified to do this but, at this stage, our inquiries have indicated that we have not found it necessary to execute one of those warrants yet.

Senator Balfour: Therefore, the answer to the question is yes?

Col Fenske: The answers to the questions posed by this committee the last time have been given. When we gave you that information, we felt that your questions had begged the other issue, which is the issue you raised today. The answer is that there is a gap in that legislation. It does not provide for military judges to make those answers.

La présidente: Sénateur Beaudoin, c'est là une question difficile parce que, bien sûr, nous n'avons pas discuté du projet de loi C-3 ici et qu'il n'a pas été non plus adopté par le Sénat. Il est Dieu sait où. Le seul projet de loi que nous avons à examiner pour l'instant est le projet de loi C-25, et il serait très difficile de l'amender pour être conforme à un projet de loi qui sera adopté ou non dans l'avenir.

Le sénateur Beaudoin: C'est là un autre argument qui peut se défendre. Si nous l'avons déjà fait pour les juges civils et que maintenant nous nous posons la question pour ce qui est des juges de la cour martiale, pourquoi ne rien dire? Autrement dit, si cela n'était pas le cas pour les juges civils, je serais tout à fait d'accord avec vous, mais nous avons réglé ce problème.

Maintenant, nous faisons face au problème des juges de la cour martiale et nous avons le choix d'y trouver une solution maintenant ou plus tard. N'est-il pas plus logique d'agir maintenant au moment où nous discutons des cours martiales? C'est ma question.

Le sénateur Bryden: Avant que vous ne répondiez, j'aimerais poser une question supplémentaire. Un juge de la cour martiale peut-il ordonner la prise d'un échantillon d'ADN? C'est la question à laquelle nous devons répondre. C'est la question que pose le sénateur Beaudoin.

Col Fenske: Nous vous avons remis un synopsis sur le projet de loi C-3. On nous a posé deux questions qui, fondamentalement reviennent à savoir si le projet de loi s'appliquera aux militaires et si c'est la GRC ou la police militaire qui s'occupera de prendre et de conserver les échantillons d'ADN. Ce sont là des questions qu'on nous a posées.

Les réponses à ces questions sont que le projet de loi C-3 s'appliquera aux membres des Forces canadiennes. La question reste entière quant à savoir comment il sera appliqué et quelle portée il aura.

Deuxièmement, en vertu du Code criminel, un agent de la paix peut demander à un juge civil de délivrer un mandat d'ADN. Les enquêteurs de la police militaire sont des agents de la paix qui travaillent auprès de personnes régies par le Code de service disciplinaire et les personnes qui relèvent de la Défense. Par conséquent, ils peuvent actuellement demander des mandats d'échantillons d'ADN. Nous avons dit dans notre document de référence qu'un certain nombre de personnes dans notre service national d'enquête sont qualifiées pour le faire mais que pour l'instant, nos recherches indiquent que nous n'avons pas jugé nécessaire d'exécuter l'un de ces mandats, pas encore.

Le sénateur Balfour: Donc, la réponse à la question est oui?

Col Fenske: Nous avons répondu aux questions posées par votre comité la dernière fois. Lorsque nous vous avons donné l'information, nous croyions que vos questions portaient sur l'autre sujet qui est la question qui a été soulevée aujourd'hui. La réponse est qu'il y a un trou dans la loi. Les juges militaires ne peuvent répondre à ces questions.

I am not one to advise you on process, but my understanding is that this bill is not about DNA. Nothing in the purpose of this bill deals with DNA.

Senator Balfour: The answer is no?

Col Fenske: The Minister of National Defence is not responsible for DNA.

Senator Beaudoin: I understand your answer. In other words, we deal here with the court martial system in our country, following a very important report from Brian Dickson and others. That is something. I am impressed by what has been done.

Some of my colleagues stated that we either amend the bill right away or we wait until we come to Bill C-3. Logically, I do not see why we should wait if we are sure that it should be done right away.

I can foresee someone arguing that the amendment is not in accordance with the principle of the bill on second reading, but this is not what you are asking anyway.

Col Fenske: Senator Beaudoin, in the note we provided to you previously, we made it clear that we are working now with officials of the Department of the Solicitor General to resolve this issue.

You would not be surprised to know that we are not masters of DNA policy. I do not say that in any humorous sense; it is a confession. We are working out how that bill specifically would need to be amended. It would be very difficult from our point of view to take it any farther than that with this bill.

We do not actually have a full understanding of what Bill C-3 will look like after your analysis of it.

The Chairman: I must agree with what you are saying, Senator Beaudoin. Since this committee has not yet held hearings on Bill C-3 and has heard no evidence about Bill C-3, it would be very difficult to amend the bill presently before us with regard to what we may hear and decide in the future about Bill C-3. It may well be that this gap has been observed and identified. When we have the hearings on Bill C-3, it may be in order to suggest that the government draft another bill — and I think it will take another bill — to allow courts martial to order the taking of samples such as this.

Senator Beaudoin: Given section 96, we may deal with that in the next five-year review, if you are not in a hurry. It does not look like you are in a hurry.

The Chairman: That would be another route.

Senator Beaudoin: Yes, that would be another possibility.

I raise the problem because it is the only problem that worries me now that I have heard everything and seen those beautiful sentences of former Chief Justice Dickson.

Col Fenske: Senator Beaudoin indicated that we seem comfortable with delay. It would not be responsible for me to let that remark go without this comment.

Je ne suis pas là pour vous conseiller sur le processus, mais d'après ce que je comprends, le projet de loi ne porte pas sur l'ADN. Rien dans le projet de loi à l'étude aujourd'hui ne porte sur cette question.

Le sénateur Balfour: La réponse est non?

Col Fenske: Le ministre de la Défense nationale n'est pas responsable de l'ADN.

Le sénateur Beaudoin: Je comprends votre réponse. Autrement dit, nous discutons ici aujourd'hui du système de cour martiale dans notre pays à la suite de la publication d'un rapport très important de Brian Dickson et d'autres personnes. C'est quelque chose. Je suis impressionné par ce qui a été fait.

Certains de mes collègues ont proposé ceci: ou bien on amende le projet de loi tout de suite, ou bien on attend que le projet de loi C-3 nous soit renvoyé. Logiquement, je ne vois pas pourquoi nous devrions attendre si nous sommes certains qu'une mesure doit être prise dès maintenant.

Je suis sûr que quelqu'un va dire que l'amendement n'est pas conforme au principe du projet de loi en deuxième lecture, mais ce n'est pas ce que vous demandez de toute façon.

Col Fenske: Sénateur Beaudoin, dans la note que nous vous avons remise, nous avons indiqué clairement que nous travaillons actuellement avec les représentants du ministère du solliciteur général pour trouver une solution à ce problème.

Vous ne serez pas surpris d'apprendre que nous ne sommes pas spécialistes de la politique de l'ADN. Ce n'est pas une blague, c'est un aveu. Nous essayons de voir comment le projet de loi devrait être spécifiquement amendé. Il serait très difficile, à notre avis, de nous aventurer plus loin avec ce projet de loi.

En fait, nous ne savons véritablement pas de quoi aura l'air le projet de loi C-3 après votre analyse.

La présidente: Je me dois être d'accord avec vous, sénateur Beaudoin. Puisque notre comité n'a pas encore tenu d'audiences sur le projet de loi C-3 et n'a entendu aucun témoin à ce sujet, il serait très difficile d'amender le projet de loi dont nous sommes saisis en tenant compte de ce que l'on pourrait entendre et décider dans l'avenir au sujet du projet de loi C-3. Il se peut très bien que quelqu'un ait décelé cette lacune. Lorsque nous tiendrons nos audiences sur le projet de loi C-3, il conviendra peut-être de proposer que le gouvernement rédige un autre projet de loi — et je pense que c'est ce qu'il faudra faire — pour permettre à la cour martiale d'ordonner la prise d'échantillons comme ceci.

Le sénateur Beaudoin: Compte tenu de l'article 96, nous devrons peut-être aborder la question dans cinq ans, si vous n'êtes pas pressés. Vous n'avez pas l'air de l'être.

La présidente: Ce serait une autre possibilité.

Le sénateur Beaudoin: Oui, une autre possibilité.

Je soulève la question parce que c'est le seul problème qui m'inquiète maintenant que j'ai tout entendu et que j'ai lu ces merveilleuses phrases de l'ancien juge en chef Dickson.

Col Fenske: Le sénateur Beaudoin a dit que le délai ne semblait pas nous déranger. Je m'en voudrais de laisser passer cette observation sous silence.

I indicated to you that we are working on this now. It would be problematic to have a scenario where we find ourselves forgoing important cases over which we have concurrent jurisdiction because our court martial cannot make the requisite order at the end of the trial. That is why we are working with the Department of the Solicitor General and its officials.

I simply cannot help you in respect of the choice that you have in terms of what it is that you must do. Outside of this committee, I am doing my best to ensure that we solve this issue.

Senator Beaudoin: Your explanation is clear-cut.

Senator Fraser: I wish to revisit the question of renewal and criteria. I thank you for your very careful explanation of where things stand now. I understand that you are talking at the moment about current thinking and that nothing has yet been adopted.

That being said, is there a set of standard criteria in writing for renewal committees?

Col Fenske: You may recall that I caveated my answer to you based on our difficulty in analyzing this.

Senator Fraser: I do, but one of the criteria could clearly be “subject to operational requirements as set out in writing by...,” et cetera.

Col Fenske: I gave you three examples of the criteria we are talking about — staying out of the trial record; the personal suitability based on objective criteria; and institutional requirements based on objective criteria.

The *P.E.I. Reference* indicates that such criteria are not necessary but would be best. Our design team is shooting for the best, but we have yet to work out all of the kinks. I think it improves the independence argument if you can have up-front criteria — perhaps not exclusive — that will dominantly shape the consideration of the committee.

Senator Fraser: I am not drafting the rules, but you could have at the bottom of your list any other criteria that the authorities may bring to the attention of the committee, as long as the judge in question is given a copy of the criteria.

Col Fenske: The vision is that, in regulation, we will know in advance how the membership of that committee is appointed. It will provide for their appointment. If I have understood the *P.E.I. Reference* well in respect of independence, effectiveness and objectivity, in order for that committee to be independent, the committee itself will have to be appointed for a term.

We will set it up in the regulations so that we know who these people are. The selection process will be there, and then we will provide a secretarial process — something fairly informal, with the ability to make it formal if necessary — for them to hear from the stakeholders, get their information and make their decision.

Je vous ai dit que nous examinions la question. Il serait problématique pour nous d'envisager un scénario où nous devrions reporter des causes importantes sur lesquelles nous avons juridiction parce que notre cour martiale ne peut prendre l'ordonnance nécessaire à la fin du procès. C'est la raison pour laquelle nous travaillons avec le ministère du solliciteur général et ses fonctionnaires.

Je ne peux tout simplement pas vous aider en ce qui concerne le choix que vous avez à faire. À l'extérieur du comité, je fais de mon mieux pour nous assurer de trouver une solution à ce problème.

Le sénateur Beaudoin: Votre explication est claire.

Le sénateur Fraser: J'aimerais revenir à la question du renouvellement des mandats et des critères. Je vous remercie de l'explication très détaillée de la situation actuelle. Je comprends que vous parlez actuellement de votre réflexion et que rien encore n'a été adopté.

Cela dit, existe-t-il des critères standard écrits pour les comités de renouvellement des mandats?

Col Fenske: Vous vous souviendrez que j'ai mis un bémol à la réponse que je vous ai donnée en vous parlant de la difficulté que nous avons à analyser cette question.

Le sénateur Fraser: Je comprends, mais l'un des critères pourrait être manifestement — «sujet aux exigences opérationnelles telles qu'établies par écrit par...», et ainsi de suite.

Col Fenske: Je vous ai donné trois exemples des critères dont nous discutons — non-utilisation du dossier des décisions compatibilité personnelle basée sur des critères objectifs et exigences institutionnelles basées sur des critères objectifs.

Le *Renvoi de l'Î.-P.-É.* indique que ces critères ne sont pas nécessaires mais souhaitables. Notre équipe de travail vise ce qu'il y a de mieux. Mais nous devons aplanir encore toutes les difficultés. Je crois que cela améliore l'argument d'indépendance si on peut avoir des critères directs — peut-être pas exclusifs — qui structureront de façon considérable le travail du comité.

Le sénateur Fraser: Je ne suis pas en train de rédiger les règles, mais vous pourriez au bas de votre liste avoir d'autres critères que les autorités peuvent porter à l'attention du comité dans la mesure où le juge intéressé s'en verrait remettre un exemplaire.

Col Fenske: Dans les règlements, ce que nous voyons, c'est que nous savons à l'avance comment les membres du comité seront nommés. Les critères prévoient leur nomination. Si j'ai bien compris le *Renvoi de l'Î.-P.-É.* en ce qui concerne l'indépendance, l'efficacité et l'objectivité, pour que ce comité soit indépendant, le comité même doit être nommé pour une certaine durée.

Nous allons concevoir les règlements de façon à savoir qui sont ces gens. Le processus de sélection sera établi et ensuite nous aurons un processus de secrétariat — quelque chose d'assez informel, tout en pouvant être formel si nécessaire — permettant aux membres du comité d'entendre les intervenants, d'obtenir leurs informations et de prendre leurs décisions.

Senator Fraser: The rule of thumb, I take it, is that someone who wishes to be renewed will be renewed, unless there are institutional constraints. As one of your colleagues put it, the default position is to renew unless there is an overriding reason not to renew.

Col Fenske: I think it will end up that way. That is one of the reasons I pointed to what I thought was very perceptive language by General Belzile in the SCONDVA hearing.

We have routinely renewed many people over the years. The object is simply to get that renewal process out in the open and to be able to better defend the decision.

Senator Fraser: Will the committee's recommendations be made public?

Col Fenske: I do not know. I had not thought of that.

Senator Fraser: At the very least, will the committee's recommendations be made available to the judge in question?

Col Fenske: Yes, absolutely.

Senator Fraser: Otherwise there is clearly potential at the ministerial level for someone to short-circuit the independent process.

Col Fenske: The reports would have to be made known to the judge. The judge would be a participant.

Senator Fraser: I see.

Col Fenske: There are a number of possibilities. There might be personal information involved. I am not sure what those modalities would entail.

I would be thinking about looking at a number of analogies. Some of you would be aware that a number of provincial courts provide for renewals. I do not know whether they are made public, but we would be looking at the mainstream activity in making that decision.

The Chairman: Honourable senators, we will continue this session tomorrow morning at 10:45 a.m.

The committee adjourned.

Le sénateur Fraser: Je suppose qu'en règle générale, quelqu'un qui veut faire renouveler son mandat obtiendra gain de cause à moins qu'il y ait des contraintes institutionnelles. Comme l'un de vos collègues l'a dit, par défaut, on renouvellera le mandat à moins qu'il y ait une raison extraordinaire de ne pas le faire.

Col Fenske: Je pense que ça se passera comme ça. C'est l'une des raisons pour lesquelles j'ai fait remarquer ce que j'estimais être une intervention très pertinente du général Belzile lors de l'audience du comité de la défense.

Au cours des années, on a renouvelé les mandats de nombreuses personnes. L'objectif est simplement d'exécuter ce processus de renouvellement au grand jour et d'être capable de mieux justifier la décision du comité.

Le sénateur Fraser: Les recommandations du comité seront-elles rendues publiques?

Col Fenske: Je ne sais pas. Je n'y ai pas réfléchi.

Le sénateur Fraser: À tout le moins, les recommandations du comité seront-elles remises au juge en question?

Col Fenske: Oui, tout à fait.

Le sénateur Fraser: Autrement, il ne fait aucun doute qu'il y a possibilité, au niveau ministériel, que quelqu'un court-circuite le processus indépendant.

Col Fenske: Les rapports devront être remis au juge, à titre de participant.

Le sénateur Fraser: Je vois.

Col Fenske: Il y a plusieurs possibilités. Il y aura peut-être des renseignements personnels de donnés, je ne suis pas sûr de ce que ces modalités impliqueraient.

Je pense qu'on pourrait envisager un certain nombre d'analogies. Certains d'entre vous savent qu'un certain nombre de cours provinciales renouvellent des mandats. Je ne sais pas s'ils sont rendus publics, mais avant de prendre cette décision, nous regarderons ce qui se fait en général.

La présidente: Honorables sénateurs, nous poursuivrons la séance demain matin à 10 h 45.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESS—TÉMOIN

For Bill C-25

From the Department of National Defence:

Colonel Allan Fenske, Deputy Judge Advocate General,
Advisory and Legislation, Canadian Forces, National
Defence Act Amendment Team.

Pour le projet de loi C-25

Du ministère de la Défense nationale:

Le colonel Allan Fenske, juge-avocat général adjoint
Consultation et lois, Forces canadiennes, équipe chargée
la modification de la Loi sur la Défense nationale.

Available from:
Public Works and Government Services Canada — Publishing
Ottawa, Ontario K1A 0S9

En vente:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

CAI
YC 94
- 132



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable LORNA MILNE

Thursday, November 5, 1998

Issue No. 41

Seventh meeting on:
Bill C-25, An Act to amend the National Defence Act
and to make consequential amendments
to other Acts

WITNESS:
(See back cover)

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorabile LORNA MILNE

Le jeudi 5 novembre 1998

Fascicule n° 41

Septième réunion concernant:
L'étude du projet de loi C-25, Loi modifiant la Loi
sur la défense nationale et d'autres lois
en conséquence

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chairman*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Acting Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk
Balfour
Beaudoin
Bryden
Buchanan, P.C.
Fraser
Grafstein

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

* Graham, P.C. (or Carstairs)
Joyal, P.C.
* Lynch-Staunton
(or Kinsella (acting))
Moore
Rompkey, P.C.

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président suppléant: L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk
Balfour
Beaudoin
Bryden
Buchanan, c.p.
Fraser
Grafstein

* Graham, c.p. (ou Carstairs)
Joyal, c.p.
* Lynch-Staunton
(ou Kinsella (suppléant))
Moore
Rompkey, c.p.

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, November 5, 1998

(46)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 257, East Block, at 10:52 a.m., the Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Balfour, Beaudoin, Fraser, Grafstein, Joyal, P.C., Milne, Moore and Nolin (8).

Other senator present: The Honourable Senator Ruck (1).

In attendance: Nancy Holmes and David Goetz, Research Officers, Research Branch, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, June 18, 1998, the committee continued its consideration of Bill C-25, An Act to amend the National Defence Act and to make consequential amendments to other Acts. (*See Issue No. 33, Thursday, October 1, 1998, for full text of Order of Reference.*)

WITNESS:

From the Department of National Defence:

Colonel Allan Fenske, Deputy Judge Advocate General, Advisory and Legislation, Canadian Forces, National Defence Act Amendment Team.

The Chair made a statement.

Senator Ruck made a statement.

Col A.F. Fenske answered questions.

At 12:30 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 5 novembre 1998

(46)

[*Traduction*]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 52, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Balfour, Beaudoin, Fraser, Grafstein, Joyal, c.p., Milne, Moore et Nolin (8).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Ruck (1).

Également présents: Nancy Holmes et David Goetz, attachés de recherche, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 18 juin 1998, le comité poursuit son examen du projet de loi C-25, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale et d'autres lois en conséquence. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi se trouve dans le fascicule n° 33 du jeudi 1er octobre 1998.*)

TÉMOIN:

Du ministère de la Défense nationale:

Le colonel Allan Fenske, juge-avocat général adjoint, Consultation et lois, Forces canadiennes, équipe chargée de la modification de la Loi sur la défense nationale.

La présidente fait une déclaration.

Le sénateur Ruck fait une déclaration.

Le colonel A.F. Fenske répond aux questions.

À 12 h 30, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, November 5, 1998

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-25, to amend the National Defence Act and to make consequential amendments to other Acts, met this day at 10:52 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (Chairman) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, we are continuing the hearing we began yesterday on Bill C-25. We still have questioners on our list from yesterday.

Senator Ruck: I have a long involvement with military history with respect to the service of blacks in the two world wars. I wrote two books on the Black Battalion of World War I. They literally had to fight for the right to fight for their country. It was a rather unusual and unique situation.

In World War II, the barriers were down. Blacks were able to join the military but, again, there were problems in the early years of that war. In a period when war erupts, there is a stampede to recruiting stations. Canadians are extremely loyal people. At any indication of problems where the country is in danger, Canadians flock to recruiting stations. This happened in World War II as it had in World War I. Blacks were interested in serving their country. Again, as in World War I, they had a problem in the early years. They were told, "We will call you when we need you." Eventually, a fairly large number of blacks were admitted to the military services.

Blacks also volunteered for peace-time forces. There appeared to be a change in ideology. Many blacks got into the peace-time forces. However, there were still some stumbling blocks. During World War I and World War II, one of the major stumbling blocks was the inability of a black person to enlist in the navy. This may also have applied to the original settlers of our nation, the aborigines. I am not sure what kind of problems they had, but blacks definitely had problems because a policy was in place.

When the Royal Canadian Navy came into being in 1910 under the government of Sir Wilfrid Laurier, rules and regulations were put in place. The first regulation with respect to enlistment stated explicitly that all recruits had to be members of the white race. That regulation was in effect until 1943.

Piercy Haynes was a native of British Guiana who came to Canada as a young boy. He was a minority because the majority of people he chummed with were members of the white race. When the war broke out, many of his comrades went into the navy. For some reason or another, westerners wanted to serve in

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 5 novembre 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été désigné le projet de loi C-25, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 10 h 52 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (présidente) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, nous poursuivons l'audition entreprise hier au sujet du projet de loi C-25. D'après la liste d'hier, il y a encore des gens qui veulent poser des questions.

Le sénateur Ruck: Je m'intéresse depuis longtemps à l'histoire militaire, à l'enrôlement des Noirs au cours des deux dernières guerres mondiales. J'ai écrit deux ouvrages sur le Bataillon noir de la Première Guerre mondiale. À proprement parler, les Noirs ont dû se battre pour obtenir le droit de se battre pour leur pays. Situation plutôt inhabituelle et particulière.

Lors de la Seconde Guerre mondiale, les obstacles étaient tombés. Les Noirs ont pu entrer dans les forces armées, mais là encore, il y a eu des problèmes au cours des premières années de cette guerre. Au moment du déclenchement d'une guerre, les gens accourent vers les stations de recrutement. Les Canadiens sont des gens extrêmement loyaux. Dès qu'ils entendent dire qu'il y a des problèmes et que leur pays est en danger, ils se précipitent vers les stations de recrutement. C'est ce qui est arrivé lors de la Première et de la Seconde Guerre mondiale. Les Noirs désiraient servir leur pays. Là encore, comme lors de la Première Guerre mondiale, ils ont connu des difficultés au cours des premières années. On leur disait: «Nous vous appellerons lorsque nous aurons besoin de vous.» Par la suite, un assez grand nombre de Noirs furent admis dans les forces.

Les Noirs se sont également portés volontaires pour faire partie des forces armées en temps de paix. Il semble y avoir eu un changement d'idéologie. De nombreux Noirs sont entrés dans les forces armées en temps de paix. Cependant, certains obstacles persistaient. Lors de la Première et de la Seconde Guerres mondiales, l'une des plus grosses pierres d'achoppement auxquelles se heurtaient les Noirs était leur incapacité de s'enrôler dans la marine, ce qui était peut-être le cas également des pionniers de notre pays, les autochtones. Je ne sais pas quel genre de difficultés ils ont connues, mais les Noirs ont certainement eu des problèmes à cause de la politique qui était alors en vigueur.

Lorsque la Marine royale du Canada a été créée en 1910 sous le gouvernement de sir Wilfrid Laurier, les règlements à cet égard ont été adoptés. Le premier règlement concernant l'enrôlement précisait explicitement que toutes les recrues devaient être de race blanche. Ce règlement est demeuré en vigueur jusqu'en 1943.

Piercy Haynes était originaire de la Guyane britannique; il est arrivé au Canada dès son jeune âge. Il faisait partie d'une minorité parce que la majorité des camarades qu'il fréquentait étaient des Blancs. Lorsque la guerre a éclaté, beaucoup de ses amis se sont enrôlés dans la marine. Pour une raison ou une autre, les

the navy. In naval sources, they were referred to as "fresh-water sailors" because they had not been around the ocean.

Piercy Haynes decided he wanted to do that also. He went to a recruiting station in Winnipeg and was told to try the army. The recruiting officer turned him away. Piercy refused to accept that. He got in touch with military officials.

The late former premier of Nova Scotia, Angus L. Macdonald, had his secretary write Mr. Haynes a letter indicating that the regulation in place was in the best interests of minority people. They were sure he would understand that explanation. However, Mr. Haynes did not buy that statement. He kept pursuing the matter, and finally the navy agreed to take him. By the time the war ended, there were another half dozen blacks in the navy.

I do not think Piercy Haynes ever went to sea. He came to Halifax. He is quite musical and spends a fair amount of time playing with the naval band in Halifax.

Another branch of service where there were problems was the Royal Canadian Air Force. There was a gentleman from Dartmouth by the name of Allan Bundy, a high school graduate and a black man. He had seen other school chums go to the RCAF, and he thought it was just a matter of going to the recruiting station. He went to a recruiting station in Halifax on Barrington Street, not too far from the CNR station. When he went there, he was refused entry into the RCAF and told to join the army. Again, he pursued the matter.

When conscription came into force, the RCMP visited his home because he did not respond to his notice to enlist. He wanted to go into the RCAF, and he felt if he was not good enough for the RCAF, why should he be good enough for the army? He told the RCMP to arrest him because he was prepared to go to jail. Along the line, however, something happened. He received notice to report to a recruiting station and was accepted into the RCAF.

The Chairman: Senator Ruck, I would remind you that we are speaking of military justice and Bill C-25. I am prepared to allow you to make a short statement. However, I invite to you direct your concerns to the military officers we have before us this morning.

Senator Ruck: We are now hearing that blacks can reach a certain rank in the Canadian forces at the present time, but there then seems to be a cut-off point. I am not hearing this from a lot of people, but I am hearing it from some people.

The highest-ranking black person so far is a lieutenant-colonel. I do not know the reason for this. At this point in time it appears that no blacks have gone that route, for whatever reason.

Blacks should have the same opportunities as everyone else. There should be no favours, but if they are qualified they should have the same opportunities. They are loyal and they want to serve their country in any capacity.

The Chairman: Thank you, Senator Ruck, for sharing your concerns with us.

Westerners voulaient servir dans la marine. Dans ce milieu, on les appelait les «marins d'eau douce» parce qu'ils n'avaient jamais vu la mer.

Piercy Haynes a décidé qu'il voulait lui aussi entrer dans la marine. Il s'est présenté à une station de recrutement à Winnipeg où on lui a dit de tenter sa chance dans l'armée. L'agent de recrutement l'a refusé. Piercy ne voulait pas accepter cela. Il est entré en contact avec les autorités militaires.

L'ex-premier ministre de la Nouvelle-Écosse, feu Angus L. Macdonald, demanda à sa secrétaire d'écrire à M. Haynes pour l'informer que le règlement en vigueur était au mieux des intérêts des minorités. On était sûr qu'il comprendrait cette explication, mais M. Haynes ne voulait rien entendre. Il est allé plus loin et finalement, la marine a accepté de le prendre. À la fin de la guerre, on comptait six autres Noirs dans la marine.

Je ne crois pas que Piercy Haynes ait jamais pris la mer. Il est venu à Halifax. Il a de l'oreille et consacre passablement de temps à jouer avec la fanfare de la marine à Halifax.

L'Aviation royale du Canada était un autre service où il y avait des problèmes. Il y avait à Dartmouth un dénommé Allan Bundy, diplômé d'école secondaire et Noir. Il avait vu d'autres camarades de l'école s'enrôler dans l'ARC, et pensait qu'il suffisait simplement de se présenter à une station de recrutement. Il est donc allé à une de ces stations, rue Barrington à Halifax, pas tellement loin de la gare du CN. On lui a refusé la permission de s'enrôler dans l'ARC et on lui a dit de se joindre à l'armée. Là encore, il a poussé l'affaire plus loin.

Au moment de la conscription, la GRC s'est rendue chez lui parce qu'il n'avait pas répondu à son avis d'enrôlement. Il voulait entrer dans l'ARC et se disait que s'il ne faisait pas l'affaire de l'ARC, pourquoi la ferait-il pour l'armée? Il a dit à la GRC de l'arrêter, qu'il était prêt à aller en prison. Quelque chose s'est cependant passé entre-temps. Il a reçu un avis lui demandant de se présenter à une station de recrutement et fut accepté dans l'ARC.

La présidente: Sénateur Ruck, je vous rappelle que nous discutons de justice militaire et du projet de loi C-25. Je suis disposée à vous permettre de faire une courte déclaration. Cependant, je vous invite à exprimer vos préoccupations aux officiers militaires qui sont avec nous ce matin.

Le sénateur Ruck: On entend dire aujourd'hui que les Noirs peuvent atteindre un certain rang dans les Forces canadiennes actuellement, mais il semble y avoir une ligne d'arrêt. Il n'y en a pas beaucoup qui le prétendent, mais je l'ai entendu de certains.

Le grade le plus élevé qu'ait atteint un Noir dans l'armée jusqu'à maintenant est celui de lieutenant-colonel. Je ne sais pas pourquoi. Actuellement, il semble qu'aucun Noir n'ait franchi cet échelon, quelle qu'en soit la raison.

Les Noirs devraient avoir les mêmes possibilités que tout le monde. Ils ne devraient pas jouir de favoritisme, mais s'ils sont compétents, ils devraient avoir les mêmes possibilités. Ils sont loyaux et veulent servir leur pays à quelque titre que ce soit.

La présidente: Merci, sénateur Ruck, de nous avoir fait part de vos préoccupations.

It is probably unfair to ask our witnesses to respond to your concerns right now as they are off the topic of Bill C-25 and military justice. Perhaps our witnesses can get back to you, through this committee, with some statistics on the highest rank that a black person has reached in the armed forces, the present number of black people serving in the armed forces, and if there are presently any black people attending military college.

Senator Nolin: What is the status of visible minorities in the justice system of the military?

Colonel Allan Fenske, Deputy Judge Advocate General, Advisory and Legislation, Canadian Forces, National Defence Act Amendment Team: I appreciate the opportunity to have the benefit of Senator Ruck's experience. I did not know that he is a known author of two books in this area.

I feel that I can make two or three remarks, both as an officer and as a lawyer. These remarks may be confined to professional views that do not necessarily represent the absolutely precise official views of the department, but I am here to help this committee in respect of Bill C-25.

First, Bill C-25 does not address the issue that Senator Ruck has raised in any way, and it is entirely appropriate that the bill not do so.

Second, the Canadian Charter of Rights and Freedoms prohibits discrimination on the basis of race. The Canadian Forces, as an institution of government, is bound by the Charter. Many of the discussions that we have had in this committee relate to Charter issues.

I wish to reiterate that it is the policy of the Canadian Forces and of the Department of National Defence that both the department and the forces represent the face of Canada to the extent that we can make that occur. Once we get into the details of that commitment, my expertise falls off. I would not be able to provide you with any kind of detailed response.

Senator Ruck, we have taken notes on the questions the chairman has asked. We will provide you with a response on those statistics for the benefit of the committee and, in particular, yourself.

Senator Nolin: My question was whether there are any lawyers or judges from visible minorities.

Senator Joyal: As well, what is the number of women in those positions?

Senator Nolin: I was trying to confine my question to the interesting and profound remarks expressed by Senator Ruck.

Col Fenske: When I had a chance to speak, I had resolved that I would correct an oversight that I made yesterday when we were introduced. I was rather incomplete in indicating that my colleagues with me yesterday were Lieutenant-Colonel Alex Weatherston and Commander John Maguire. The colleagues upon whom I depend daily is a larger group.

Il est probablement injuste de demander à nos témoins de répondre à vos préoccupations dès maintenant car elles débordent du cadre du projet de loi C-25 et de la justice militaire. Nos témoins pourraient peut-être vous recontacter, par l'entremise de notre comité, et vous fournir des statistiques sur le grade le plus élevé qu'aït atteint une personne noire dans les forces armées, le nombre actuel de Noirs qui sont dans les forces armées et s'il y a actuellement des Noirs qui fréquentent des collèges militaires.

Le sénateur Nolin: Qu'en est-il des minorités visibles dans le système juridique des forces armées?

Le colonel Allan Fenske, juge-avocat général adjoint, Consultation et lois, Forces canadiennes, équipe chargée de la modification de la Loi sur la défense nationale: Je suis content de pouvoir profiter de l'expérience du sénateur Ruck. Je ne savais pas qu'il avait rédigé deux ouvrages dans ce domaine.

Je crois pouvoir faire deux ou trois observations, tant à titre d'officier que d'avocat. Ces observations seront peut-être confinées à des opinions professionnelles qui ne représentent pas nécessairement les vues officielles et tout à fait précises du ministère, mais je suis ici pour aider votre comité à examiner le projet de loi C-25.

Premièrement, le projet de loi C-25 ne porte aucunement sur la question qu'a soulevée le sénateur Ruck, et il est tout à fait approprié qu'il en soit ainsi.

Deuxièmement, la Charte canadienne des droits et libertés interdit toute discrimination fondée sur la race. Les Forces canadiennes, en tant qu'institution du gouvernement, sont liées par la Charte. Nombre des discussions que nous avons eues ici ont trait à la Charte.

Je tiens à répéter que les Forces canadiennes et le ministère de la Défense nationale ont pour politique de représenter la réalité canadienne dans la mesure où nous pouvons y donner forme; mais en ce qui concerne les détails de cet engagement, là s'arrête mon expertise. Je ne suis pas en mesure de vous donner quelque détail que ce soit.

Sénateur Ruck, nous avons pris des notes sur les questions qu'a posées la présidente. Nous vous fournirons ces statistiques pour le bénéfice du comité et, en particulier, le vôtre.

Le sénateur Nolin: Je voulais savoir s'il y a des avocats ou des juges membres des minorités visibles.

Le sénateur Joyal: Aussi, combien de femmes occupent de tels postes?

Le sénateur Nolin: J'ai voulu limiter ma question aux observations intéressantes et réfléchies du sénateur Ruck.

Col Fenske: Je me suis dit que lorsque j'aurais la chance de le faire, je corrigerais une erreur que j'ai commise hier lorsqu'on nous a présentés. Je ne vous ai pas donné toute l'information lorsque j'ai dit que les collègues qui m'accompagnaient étaient le lieutenant-colonel Alex Weatherston et le commandant John Maguire. Mes collaborateurs de tous les jours sont plus nombreux

One of the people I have with me today is Commander Jane Harrigan. That should be a partial response to your question. The majority is a growing minority in my branch. That is certainly the case in the office of the DNDCF legal adviser, who is the civilian legal adviser to the institution where I work.

On the subject of lawyers, the institutional commitment that I referred to is a commitment that applies across government. If you were to walk around any of our offices, you would find that that commitment is being achieved. Can we do it? Can we do it better? Is it something that we have on our minds? Yes, it is. However, you will find that in the legal branch there are a growing number of women. This is also the situation on the justice side of our office. You would also see visible minorities when you looked around.

The Chairman: We also had before us the Provost Marshall who was a woman, and a capable one in her evidence before us.

Senator Fraser: This does not require a response today, but when you are working with your colleagues to provide responses to Senator Ruck's points, could you also include information about any outreach or affirmative actions that the military may have in connection with visible minorities? A fair amount of work has been done for women. Is there a parallel or comparable policy or absence of same for visible minorities?

Col Fenske: We have taken note of the question.

Senator Grafstein: I had not meant to piggyback on Senator Ruck's intervention; however, it brought to mind a recent program that I viewed on television. In the midst of my other duties, I have not had a chance to pursue it. However, since we are asking military questions along these lines, a naval officer was prevented from serving with the services in the Middle East, apparently because he was Jewish. The United States overcame that problem years ago. Quite frankly, when they had a debate between the United States and Saudi Arabia that prevented Jews from entering the country, they made that a pre-condition, and that was satisfied.

Perhaps you could give us an update on that case. I believe that person has since left the service. I am not sure about that. However, that is a recent example of what Senator Ruck was alluding to about a different attitude within the military than was generally known. Again, I do not ask for it today because we are getting farther afield.

I wish to tell Senator Ruck that, in my maiden speech to the Senate about 14 years ago, I dealt with this point from a different perspective, namely, the role of Canadians of Japanese descent who served Her Majesty in the First World War, were given land claims in British Columbia, and then found that in the Second World War those land claims were inappropriately taken from them, notwithstanding the fact they had served with distinction in the First World War and as a result had been given the vote. The question of racism pertained obviously to those black Canadians,

Et m'accompagne aujourd'hui le commandant, Mme Jane Harrigan. Cela devrait répondre en partie à votre question. La majorité constitue une minorité de plus en plus importante dans mon service. C'est certainement le cas au bureau du conseiller juridique des Forces canadiennes du MDN, qui est le conseiller juridique civil de l'institution pour laquelle je travaille.

En ce qui concerne les avocats, l'engagement de mon institution dont j'ai parlé est un engagement qui s'applique à la grandeur du gouvernement. Si vous aviez la chance de venir dans n'importe quel de nos bureaux, vous constaterez que cet engagement est respecté. Pouvons-nous y arriver? Pouvons-nous faire davantage? Est-ce là un de nos objectifs? Oui, c'est le cas. Cependant, vous remarquerez qu'aux Services juridiques, il y a de plus en plus de femmes. C'est également le cas chez les juges dans notre bureau. Vous constaterez aussi qu'il y a des gens des minorités visibles.

La présidente: Nous avons également accueilli le Grand Prévôt de la gendarmerie militaire, qui est une femme, et qui nous a livré un témoignage très éloquent.

Le sénateur Fraser: Je ne vous demande pas de me répondre aujourd'hui, mais lorsque vos collègues et vous cherchez les réponses aux questions du sénateur Ruck, pourriez-vous également nous donner de l'information sur les programmes de promotion sociale que les forces armées auraient mis en place en faveur des minorités visibles? Il s'est fait beaucoup pour les femmes. Existe-t-il, ou pas, une politique parallèle ou comparable pour les minorités visibles?

Col Fenske: Nous prenons note de la question.

Le sénateur Grafstein: Je ne voulais pas empiéter sur l'intervention du sénateur Ruck, mais ça m'a rappelé une émission que j'ai vue récemment à la télévision. Dans le cadre de mes autres fonctions, je n'ai pas eu la chance d'approfondir la question. Cependant, comme nous posons des questions aux militaires à ce sujet, un officier de la marine s'est vu empêcher de servir au Moyen-Orient, apparemment parce qu'il était juif. Les États-Unis ont réglé ce problème il y a longtemps. En toute franchise, lors du débat entre les États-Unis et l'Arabie Saoudite qui interdisait aux juifs d'entrer dans le pays, on en a fait une condition préalable qui a été respectée.

Peut-être pourriez-vous nous dire où on en est à ce sujet. Je crois que cette personne a quitté le service depuis. Je n'en suis pas certain. Cependant, il s'agit là d'un exemple récent de ce à quoi le sénateur Ruck faisait allusion au sujet d'une attitude différente au sein des forces, différente de celle que l'on connaît généralement. Là encore, je ne vous demande pas de répondre aujourd'hui parce que nous nous éloignons beaucoup de notre propos.

Je tiens à dire au sénateur Ruck que lors de mon premier discours au Sénat il y a environ 14 ans, j'ai abordé cette question d'un point de vue différent. En effet, j'ai parlé du rôle des Canadiens d'origine japonaise qui ont servi Sa Majesté lors de la Première Guerre mondiale, à qui on a donné des terres en Colombie-Britannique pour ensuite les leur confisquer durant la Seconde Guerre mondiale, nonobstant le fait qu'ils avaient servi avec distinction lors de la Première Guerre mondiale et qu'on leur avait en conséquence accordé le droit de vote. Le problème du

but also it was endemic in society. I bring that to the public's attention because it took us until literally a decade ago to rectify that horrible episode in Canadian experience. This terrible case of racism was remedied under Mr. Mulroney's leadership. That is all documented in my first maiden speech. I will not bore you or others with it, but I would be glad to send it to you, Senator Ruck, because it still makes good reading.

Getting back to our case here, let us test the legislation here a bit on the complaint mechanism. Let us assume for a moment that a junior officer who is black or of a visible minority, or whatever, has a complaint that his elevation in the services is limited because of his race. Let us test the modality within the process, because it is relevant to us. We are looking at the question of complaints. How would that work?

First, someone issues a complaint. The complaint then goes to the review board. The review board makes an interim report to the senior officers — that is, the command structure. That report is not made public to the complainant. The only time that the complainor or the complainee receive it is in their final report. The only way that the complainee can get the information report is by using the information offices of the Privacy Act.

Give us some help on two questions: first, the content of the complaint and how it would work; and, second, whether it is appropriate that a complaint, properly made, allows a complainee or the complainer to receive only the final report while the command structure receives an interim report.

Col Fenske: The first issue was a Charter issue. I was not quite clear on how your question was framed. It seemed to be framed in the Military Police Complaints Commission context. If your concern was — and I do believe I caught this much of it — that an individual was concerned that they had not been promoted for an improper factor, that would be the sort of thing that would be the subject of a grievance.

Senator Grafstein: That would be a grievance form.

Col Fenske: That would be one venue for this issue. Another venue would be the Canadian Human Rights Act. There are multiple venues upon which that issue could be moved, including informal venues within the department. The obvious one is that it is the kind of thing in which the ombudsman might get involved, if other processes were failing or had been completed.

We have in place a system that is being put up for dispute resolution and is intended to try to resolve these things outside of formal dispute resolution mechanisms. A number of processes would be brought to bear.

On the other question that you asked, I simply do not know how I could improve on the answer that you received the other day from Brian Grainger.

Senator Grafstein: I will check the testimony. I came in late and if that area was already covered, then I will not take the committee's time to deal with it.

racisme concernait de toute évidence les Canadiens de race noire, mais il existe également à l'état endémique dans la société. Je le souligne parce que nous avons mis pratiquement une décennie pour rectifier cet horrible épisode de l'histoire canadienne. Cette terrible expérience de racisme a été corrigée par M. Mulroney. Tout cela se retrouve dans mon premier discours. Je ne vous ennuierai pas, vous et les autres avec ce discours, mais je me ferai un plaisir de vous l'envoyer, sénateur Ruck, parce qu'il est encore très pertinent.

Pour revenir à notre question, voyons voir ce que dit le projet de loi au sujet du mécanisme de plainte. Supposons un instant qu'un officier subalterne, Noir, membre d'une minorité visible ou autre, se plaint du fait que son ascension dans les forces est bloquée à cause de sa race. Voyons voir quels sont ses recours parce que cela nous intéresse. Nous examinons actuellement la question des plaintes. Comment cela fonctionnerait-il?

Premièrement, quelqu'un dépose une plainte. La plainte est ensuite soumise à la Commission d'examen qui rédige un rapport provisoire à l'intention des officiers supérieurs, c'est-à-dire pour la structure de commandement. Ce rapport n'est pas remis au plaignant. Celui-ci n'en prend connaissance qu'au moment où le rapport final est remis. La seule façon dont il peut obtenir le rapport est de s'en remettre aux mécanismes de la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Éclairez-nous sur deux questions: premièrement, le contenu de la plainte et comment elle serait traitée, et deuxièmement, s'il est normal qu'une personne qui dépose une plainte, en bonne et due forme, ne reçoive que le rapport final alors que la structure de commandement reçoit, elle, un rapport provisoire.

Col Fenske: La première question concernait la Charte. Je n'ai pas très bien compris comment votre question était structurée. Il m'a semblé que vous parliez de la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire. Si vous disiez — et je crois que cela, je l'ai compris — qu'une personne était préoccupée de ne pas avoir de promotion pour une raison non motivée, ce serait le genre de chose qui pourrait faire l'objet d'un grief.

Le sénateur Grafstein: Ce serait présenté sous forme de grief.

Col Fenske: Ce serait une façon d'aborder le problème. On pourrait aussi s'en remettre à la Loi canadienne sur les droits de la personne. Il existe de nombreuses avenues qu'on pourra emprunter pour aborder ce problème, y compris les mécanismes non officiels au sein du ministère. Le mécanisme évident est qu'il s'agit du genre de chose qui pourrait être soumis à l'ombudsman si d'autres processus ne permettaient pas de régler le problème ou avaient déjà été utilisés.

Nous avons un système qui tend à essayer de régler ce genre de chose à l'extérieur des mécanismes officiels de règlement de différends. On pourrait utiliser divers processus.

Quant à l'autre question que vous avez posée, je ne sais tout simplement pas ce que je pourrais ajouter à la réponse que vous avez reçue l'autre jour de M. Brian Grainger.

Le sénateur Grafstein: Je vais vérifier le compte rendu. Je suis arrivé en retard et si cette question a déjà été abordée, je ne veux pas prendre le temps du comité pour en discuter.

Col Fenske: It was dealt with at length.

Senator Grafstein: Let me deal with my major concern, then. There are a number of others, but I want to give you my major response to your testimony yesterday.

If I am not stating the issue and your response correctly, please correct me. Last week, we asked you to respond to the concern in the Dickson report that stated that the legislation should include a provision that the minister should undertake an independent review every five years. Your response to that was that the notion of that provision related to the Cromwellian era, and I do not deny that. There was, in fact, a tension between successive armies since the days of Cromwell and Her Majesty the Queen in the United Kingdom.

Clause 96 has a more recent origin, and that is the sunset principle. When governments are concerned that legislation is changing and there is not a mandatory requirement by government to review those changes, there are two routes from which to choose. One is a sunset clause which says that "unless re-enacted, the bill falls"; the other is a sunset clause that is a perpetual review clause.

You gave us the Cromwellian line. In response to that, I am saying that there is a notion that since legislation is evolving, it requires a perpetual response. Without hearing from the late Mr. Justice Dickson himself, I believe that he was as much taken by the more recent responses of perpetual review than, perhaps, the Cromwellian theme. I was not there; I can only look at his report. His report is clear. It recommends an independent review by a minister every five years. The legislation says that the minister undertakes a review and releases a report to Parliament within five years.

Let me tell you why this is of some significant concern to me. Many provisions here cause me some concern. First and foremost is the fact that Mr. Justice Dickson's major recommendation — because of expediency, you have told us — could not be encapsulated in this report. In other words, a separate statute is required to deal with the discipline code.

I must accept that because we are confronted with this act, but surely one of the ways to satisfy the concerns raised by Mr. Justice Dickson by statute would be — having in mind the rolling door mechanism of Ministers of Defence, who are rarely there for more than a year or two or three — an independent review of this statute within five years, as well as Mr. Justice Dickson's recommendations and how they have worked.

I cannot see, Colonel Fenske, how we can be satisfied with an undertaking by the minister, primarily because I am not sure that either we or the minister will be here in five years. In fact, I am sure the minister will not be here in five years. We may still be here, Senator Beaudoin, but the minister will not. To be fair, I am not satisfied with your response. I wanted to lay out my position

Col Fenske: Cette question a été discutée en détail.

Le sénateur Grafstein: Permettez-moi alors d'aborder ma principale préoccupation. Il y en a plusieurs autres, mais je veux vous faire part de ma principale réaction à votre témoignage d'hier.

Si je n'aborde pas la question et votre réponse comme il se doit, n'hésitez pas à me corriger. La semaine dernière, nous vous avons demandé de réagir à la préoccupation soulevée dans le rapport Dickson qui veut que la loi comporte une disposition prévoyant que le ministre effectue un examen indépendant tous les cinq ans. Vous avez répondu que cette notion remontait à l'ère de Cromwell, et je suis d'accord avec vous. Il y a eu en fait une tension entre les armées successives depuis les jours de Cromwell et Sa Majesté la Reine au Royaume-Uni.

L'article 96 est plus récent, il s'agit du principe de la temporisation. Lorsque les gouvernements sont préoccupés de voir que les lois changent et qu'il n'y a pas d'obligation pour eux de revoir ces changements, on peut choisir deux avenues. L'une est la clause de temporisation qui dit que «à moins qu'il ne soit adopté de nouveau, le projet de loi devient nul et non avenu»; l'autre est une disposition de temporisation qui est une clause d'examen perpétuel.

Vous nous avez parlé de Cromwell. En réponse à cela, je dis que puisque les lois évoluent, elles nécessitent une révision constante. Je n'ai pas entendu ce qu'a lui-même dit le défunt juge Dickson, mais je crois qu'il était aussi emballé par les réactions plus récentes d'examen perpétuel que peut-être par le thème de Cromwell. Je n'y étais pas, je ne peux que me fier à son rapport qui est clair. Il recommande un examen indépendant effectué tous les cinq ans par le ministre. Le projet de loi dit que le ministre doit effectuer un examen et faire rapport au Parlement tous les cinq ans.

Permettez-moi de vous dire pourquoi, dans une certaine mesure, cela me préoccupe. Nombre des dispositions de ce projet de loi me préoccupent quelque peu. D'abord et avant tout, le fait que la principale recommandation de M. le juge Dickson — peut-être par manque de temps, nous avez-vous dit — ne peut pas être incluse dans ce rapport. Autrement dit, il faut adopter une loi distincte qui portera sur le code disciplinaire.

Je dois l'accepter parce que nous sommes confrontés à cette loi, mais certes, l'une des façons de répondre, dans une loi, aux préoccupations soulevées par M. le juge Dickson, serait — quand on tient compte du fait que les ministres de la Défense se succèdent rapidement; ils sont rarement en poste pour plus d'un an ou deux ou trois — de prescrire un examen indépendant de cette loi dans un délai de cinq ans, conformément aux recommandations du juge Dickson et de voir comment on s'en tire.

Je n'arrive pas à voir, colonel Fenske, comment on peut se satisfaire d'un engagement pris par le ministre, principalement parce que je ne suis pas certain que ni nous, ni le ministre, ne serons ici dans cinq ans. À vrai dire, je suis certain que le ministre ne sera pas ici dans cinq ans. Nous, peut-être, sénateur Beaudoin, mais pas le ministre. Pour être franc, je ne suis pas satisfait de

as clearly as possible and give you a chance to take another crack at it.

Col Fenske: I have a number of points to make in that respect.

First, if I recall correctly — and I have not looked at it in the last two years — the English statute is an example of both put together. The statutory basis for the army falls if it is not done within five years.

Senator Grafstein: That is a traditional sunset clause.

Col Fenske: Everything falls. There is no basis for the army.

Senator Beaudoin: Everything falls?

Col Fenske: Yes, unless it is re-enacted.

My discussions with a number of people who have insight in this area have referred to that concept today as very British. I recall the word "ritualistic" being used in a small restaurant in northern England while I was talking to Peter Rowe, one of the academics who watches these things very carefully. When we analyzed it, our assessment was that it was ritualistic and, in our own context, overkill.

Senator Grafstein: There is no argument about that.

Col Fenske: Second, the idea of the compulsory phrase "in legislation" or "shall be reviewed every five years" is also over-energetic and inflexible because there would be a number of issues associated with it.

Third, I am satisfied that we have complied with Chief Justice Dickson's recommendation.

As you say, you were not there. I am unable to say I was not there, and I am unable to say too much about what I was doing there because of where I am now. However, I can tell you that we did consider the review and thought that the most important part of this commitment is that there is an official commitment by the minister for this.

In this statute, the minister who is in place in five years must do that review. That review will cause this issue to come before Parliament again.

Senator Joyal: Once?

Col Fenske: Once, but it will come before Parliament again. When it is before Parliament again, we will have had the benefit of the experience of working our way through what we are now doing. It is our feeling that everyone will be in a much better position to decide whether the draconian approach of a five-year mandatory rolling review was really where we needed to be.

As you look around at how this bill has been structured and how the department and the Canadian Forces have reacted within the spirit of this bill, which is already being implemented in many ways within ancillary processes — and I am thinking, for

votre réponse. Je voulais établir ma position le plus clairement possible et vous donner la chance d'y répondre une autre fois.

Col Fenske: J'aimerais faire quelques observations à ce sujet.

D'abord, si je me souviens bien — et je n'ai pas abordé la question depuis deux ans — la loi anglaise est un exemple de la conjonction des deux mécanismes. Pour l'armée, la base réglementaire ne tient plus si l'examen n'est pas fait dans les cinq ans.

Le sénateur Grafstein: Il s'agit là d'une clause habituelle de temporisation.

Col Fenske: Tout tombe. Rien ne va plus pour l'armée.

Le sénateur Beaudoin: Tout tombe?

Col Fenske: Oui, à moins que la loi ne soit adoptée de nouveau.

D'après les discussions que j'ai eues avec des personnes qui s'y connaissent dans ce domaine, on dit que le concept est aujourd'hui très britannique. Je me souviens du terme «rituel» qui a été utilisé dans un petit restaurant au nord de l'Angleterre pendant que je m'entretenais avec Peter Rowe, un universitaire qui suit ces choses de très près. Lorsque nous l'avons analysé, nous nous sommes dit qu'il s'agissait là d'un rituel qui, dans notre contexte, était exagéré.

Le sénateur Grafstein: Cela ne fait aucun doute.

Col Fenske: Deuxièmement, l'idée d'avoir l'obligation d'utiliser une expression comme «prévu par la loi» ou «doit être examiné tous les cinq ans» constitue une mesure trop rigoureuse qui manque de souplesse parce qu'elle entraînerait divers problèmes.

Troisièmement, je suis convaincu que nous avons suivi la recommandation du juge en chef Dickson.

Comme vous le dites, vous n'étiez pas là. Je ne peux pas en dire autant, et je ne peux pas donner trop de détails sur la nature de mon implication en raison du poste que j'occupe maintenant. Cependant, je peux vous dire que nous avons effectivement pris en compte la question de l'examen et nous avons pensé que l'élément le plus important de cet engagement est le fait que le ministre se soit engagé officiellement à faire cet examen.

Dans le projet de loi à l'étude, il est prévu que le ministre qui sera en poste dans cinq ans doit procéder à cet examen, lequel examen fera en sorte que la question sera à nouveau soumise au Parlement.

Le sénateur Joyal: Une fois?

Col Fenske: Oui, mais elle sera à nouveau soumise au Parlement. Et lorsque la question sera à nouveau débattue au Parlement, nous pourrons tirer profit du travail de débroussaillage que nous faisons actuellement. Nous estimons que tout le monde sera en bien meilleure position pour décider si l'approche draconienne d'un examen obligatoire tous les cinq ans était vraiment la bonne.

Si vous regardez comment le projet de loi est structuré et comment le ministère et les Forces canadiennes ont réagi à l'esprit de cette mesure législative, laquelle est déjà mise en vigueur à maints égards en vertu de processus auxiliaires — et je pense, pa-

example, of Colonel Samson, who was here the other day — two things should come to mind. First, there is a dramatic increase in the commitment to parliamentary oversight and defence oversight of military activities in this bill and in the current activities of the department and the forces. There will be no less than six new reports. By this bill, there will be two new boards. Second, the commitment to review again is there in the legislation. A ministers' monitoring committee is currently monitoring the implementation.

The Chairman: Chief Dickson's recommendation was that an independent review of the legislation that governs the Department of National Defence and the Canadian Forces be undertaken every five years following enactment, but it did not say to whom that review should be given.

Col Fenske: That is correct, or how it should be given.

The Chairman: Within the legislation it says that there will be one review after five years, but it will be to the minister.

Col Fenske: The minister has accepted the Dickson recommendation. The end result is that the department and the government have accepted the recommendation to review every five years. In the legislation, we have provided for the first review, with an opportunity for Parliament to reassess this issue in five years, when we get there. It must be obvious to you that we must get back to Parliament in five years.

Senator Beaudoin: But only once.

Col Fenske: When we get back to Parliament, Senator Beaudoin, I am sure that this issue will not be lost. I am sure people will be in a much better position to decide whether such an intrusive, draconian provision — one which does not find a place anywhere other than in England, with its particular historical and constitutional context — is necessary.

Senator Grafstein: We have a clear understanding of the department's position. I do not want to belabour this point. We clearly understand. I only have one small-P political comment to make about your response.

It has been my observation — and this is shared by a number of my colleagues — that the Department of National Defence has been underserved and underassisted by a lack of regular reviews by Parliament. In my view, Parliament has not done its duty with respect to the Department of National Defence and, in that respect, the department has been woefully maltreated by Parliament. That is a *mea culpa* on behalf of Parliament. I can show you that in five or six different ways.

Having experienced the lack of positive oversight on the defence establishment, I would have thought the defence establishment would welcome a five-year review so that it could make its case in a public and mandatory fashion, as opposed to having to siphon it through the minister. I leave that for the department because I can understand the department's concern; I can understand the minister's concern. To my mind, this will bring the issue to Parliament in a fulsome way, as opposed to a report which will come forward but not see the light of day.

exemple, au colonel Samson qui était ici l'autre jour — deux choses devraient vous venir à l'esprit. Premièrement, on constate un accroissement remarquable de la surveillance du Parlement, de la surveillance par la Défense des activités militaires dans le projet de loi et dans les activités actuelles du ministère et des forces. Il y aura au moins six nouveaux rapports. Le projet de loi créera deux nouvelles commissions. Deuxièmement, l'engagement à l'égard d'un nouvel examen est prévu dans la loi. Un comité de surveillance des ministres surveille actuellement la mise en oeuvre de la loi.

La présidente: Le juge en chef Dickson a recommandé la tenue d'un examen indépendant de la loi qui régit le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes tous les cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi, mais il n'a pas dit à qui le rapport devait être remis.

Col Fenske: C'est vrai, ni comment il devrait être produit.

La présidente: Dans la loi, on dit qu'il y aura un examen après cinq ans, mais que le rapport sera remis au ministre.

Col Fenske: Le ministre a accepté la recommandation Dickson. Ce qui fait que le ministère et le gouvernement ont accepté la recommandation visant à examiner la loi tous les cinq ans. Dans le projet de loi, nous avons prévu le premier examen avec possibilité pour le Parlement de réévaluer la question dans cinq ans, lorsque nous lui présenterons le rapport. Vous devez comprendre qu'il nous faut revenir devant le Parlement dans cinq ans.

Le sénateur Beaudoin: Mais seulement une fois.

Col Fenske: Lorsque nous soumettrons la question au Parlement, sénateur Beaudoin, je suis sûr qu'elle ne passera pas inaperçue. Je suis certain que les gens seront bien plus en mesure de décider si une disposition aussi intrusive et draconienne — disposition que l'on ne trouve nulle part ailleurs qu'en Angleterre, avec son contexte historique et constitutionnel particulier — est nécessaire.

Le sénateur Grafstein: Nous comprenons clairement la position du ministère. Je ne veux pas m'acharner là-dessus. Nous comprenons clairement. J'aimerais simplement faire un petit commentaire politique au sujet de votre réponse.

J'ai observé — tout comme un certain nombre de mes collègues — que le ministère de la Défense nationale est mal desservi et mal assisté par l'absence d'examen réguliers effectués par le Parlement. À mon avis, le Parlement n'a pas fait son devoir en ce qui concerne le ministère de la Défense nationale et, à cet égard, le ministère a été très mal traité par le Parlement. C'est la faute du Parlement. Je pourrais vous le prouver de cinq ou six façons différentes.

Pour avoir été témoin du manque de surveillance positive de la part de l'establishment de la Défense, je me serais attendu à ce que les autorités militaires accueillent favorablement l'examen quinquennal de la loi afin de pouvoir présenter leurs arguments de façon publique et obligatoire, plutôt que d'avoir à quémander le ministre. Je laisse le soin au ministère d'y réfléchir parce que je comprends sa préoccupation, je comprends celle du ministre. À mon avis, cette disposition fera en sorte que la question sera portée à l'attention du Parlement dans toute son intégralité par

Col Fenske: As you say, I hope I have made the theory behind the bill. I told you the theory behind the bill, but there is another point. The position the Dickson commission is made clear, first, in its report, where it does not ask that it be legislated; and, second, in the response you received from Lieutenant-General Belzile and Lise Maisonneuve when they said they were satisfied with this.

The other point you raised on parliamentary oversight causes me to remind you that some of the issues raised by several senators earlier in this meeting really relate to quality of life. A number of these issues have been talked about and have been the subject of some of the hearings by the Standing Committee on National Defence and Veterans Affairs.

If individual senators do not have a copy of the report entitled, "Moving Forward — A Strategic Plan for Quality of Life Improvements in the Canadian Forces," I will ensure that with the answers to your questions we will provide you with a copy of that report.

Senator Joyal: Colonel Fenske, I should like to underline this point in the minds of all my colleagues. I will do so with an analogy. When we patriated the Constitution, we entrenched the obligation for the federal minister to call a first ministers' conference on aboriginal issues. A conference was called and it produced the results that it produced. That was the end of it.

There is a difference between — if I can use non-legal terms — one kick at the can and an entrenched process. What we are dealing with here is an entrenched process. An entrenched process is a continuing obligation, not a ritual one. I do not want to trivialize that. We respect Great Britain for all the traditions that we have inherited, most of which are definitely worthwhile. We are not dealing with that here.

We are dealing with a judicial system which is outside the civilian one. We are ready to recognize that it has its own disciplinary responsibilities and its own particular functions. We are totally agreeable to trust the proposals which you have put forward.

On the other hand, to counterbalance that kind of exceptional "system" which you ask that we entrench in the legislation, we must satisfy ourselves that there is an entrenched process to ensure that, regularly, the system works well. If it needs to be adapted, then that will happen, in order to avoid Senator Grafstein's suggestion that in the long term we may find ourselves in a situation like the one we find ourselves in with the Létourneau judgment.

We say that in all respects because we value the importance of the armed forces in the Canadian reality. We are not adverse to the army at all by trying to discuss and wrestle with that issue. We are trying to better protect the credibility of the overall system

opposition à un rapport qui sera produit mais que l'on ne verra pas.

Col Fenske: Comme vous le dites, j'espère que j'ai bien expliqué la théorie qui sous-tend le projet de loi. Je vous ai dit ce qu'elle était, mais il y a autre chose. La position de la commission Dickson est claire, premièrement, dans son rapport, où l'on ne demande pas que cette disposition fasse l'objet d'une loi, et deuxièmement, dans la réponse que vous ont donnée le lieutenant-général Belzile et Lise Maisonneuve lorsqu'ils ont dit qu'ils étaient satisfaits.

L'autre point que vous avez abordé au sujet de la surveillance du Parlement m'amène à vous rappeler que certaines des questions soulevées par plusieurs sénateurs au début de la réunion touchent la qualité de la vie. Un certain nombre de ces questions ont fait l'objet de discussions et d'auditions par le comité permanent de la défense nationale et des affaires des anciens combattants.

Si certains sénateurs n'ont pas d'exemplaire du rapport intitulé «Pour aller de l'avant — Plan stratégique pour l'amélioration de la qualité de la vie dans les Forces canadiennes», je m'assurerai d'en joindre un aux réponses à vos questions.

Le sénateur Joyal: Colonel Fenske, j'aimerais faire comprendre ce point à tous mes collègues. Je vais utiliser une analogie. Lorsque nous avons rapatrié la Constitution, nous y avons enchaîné l'obligation pour le ministre fédéral de convoquer une conférence des premiers ministres sur les questions autochtones. Ce qui a été fait avec les résultats que l'on connaît. On n'est pas allé plus loin.

Il y a une différence entre — si vous me permettez d'utiliser des termes non juridiques — un coup d'essai et un processus enchaîné dans la Constitution. Et c'est bien ici ce dont il s'agit. Un processus enchaîné est une obligation constante, non un rituel. Je ne veux pas banaliser les choses. Nous respectons la Grande-Bretagne pour toutes les traditions dont nous avons hérité, dont la plupart sont certainement valables. Ce n'est pas ce dont nous discutons ici.

Nous discutons ici d'un système judiciaire différent du système judiciaire civil. Nous sommes prêts à reconnaître qu'il a ses propres responsabilités disciplinaires et ses propres fonctions. Nous sommes tout à fait d'accord pour accepter les propositions que vous avez présentées.

Par contre, pour contrebalancer ce genre de «système exceptionnel» que vous nous demandez d'enchaîner dans la loi, nous devons être convaincus qu'il existe un processus enchaîné lui aussi nous permettant de nous assurer régulièrement que le système fonctionne bien. S'il doit être adapté, cela se fera, afin d'éviter que la suggestion du sénateur Grafstein voulant qu'à long terme, nous nous retrouvions dans une situation comme celle dans laquelle nous nous sommes retrouvés après le jugement Létourneau, se concrétise.

Nous disons cela avec tout le respect que l'on vous doit parce que nous comprenons l'importance des forces armées dans la réalité canadienne. Nous ne sommes pas du tout contre l'armée en essayant de discuter de ce problème et d'y trouver une solution.

because it operates on different grounds from the civilian one. That is, essentially, what we have in mind.

When Chief Justice Dickson made those recommendations, he probably had that perception in mind. I do not want to debate that more because we have a bill here. After you leave the room, we will have to discuss amongst ourselves what we will do with it. It is essentially what we have in mind.

In plain terms, I think that was the objective of the questioning from Senator Grafstein.

Col Fenske: I want to be clear that I never took your intent in any other way. I thank you for reiterating it; but I believed from every word that was said that your concern was for the better government of the Canadian Forces and the department.

However, I should tell you that the issue of the rolling five-year review was an issue that received substantial discussion. When I say to you that I know what that recommendation means, I do know what that recommendation means. We may need to be back here in two years, not in five. We may need to be back here in three years, not in five. If we must be back here in three years, being back here in five years again is a big problem.

There is a certain inflexibility that goes with the English approach that I noted in my discussions with a number of people who are close to that approach when we were over there two years ago.

It is those kinds of concerns that are on the minds of the people who drafted the bill. If we can get to a steady state — and I do not suggest to you that we are in a steady state today — we will be in a much better position to address that.

I take your comment that your concern is to get the issues before Parliament more often. My thinking, based on what I am seeing, is that you will see this system before Parliament significantly more often, purely and simply because of the kinds of changes that we have made here. They are the more subtle ones that most people do not notice.

How much of the code of service discipline and its key processes have we shifted from regulation to statute? That is a way of understanding the commitment and the assessment of the reality that goes with that commitment.

The more that we put up there, the more it means that this statute must become something which is seen more often in Parliament.

Senator Moore: I want to pursue the topic that we discussed at least twice before with respect to the removal of the Director of Military Prosecutions and the removal of the Director of Defence Counsel Services. I read your response to our first review of this matter.

I listened yesterday when you talked about the lack of symmetry between the two positions and how you viewed one as being broader than the other and how the Director of Defence Counsel is not unprotected.

Nous essayons de mieux protéger la crédibilité de tout le système parce qu'il fonctionne de façon différente du système civil. C'est essentiellement ce que nous avons à l'esprit.

Lorsque le juge en chef Dickson a présenté ses recommandations, il pensait probablement de la même façon. Je ne veux pas aller plus loin parce que nous avons un projet de loi à étudier. Une fois que vous serez parti, nous devrons discuter entre nous de ce que nous en ferons. C'est essentiellement ce que nous avons à l'esprit.

En termes clairs, je crois que c'était l'objectif des questions du sénateur Grafstein.

Col Fenske: Je tiens à dire clairement que je n'ai jamais pensé autrement. Je vous remercie de le rappeler; et je croyais d'après tout ce que vous avez dit que ce qui vous préoccupait, c'était l'amélioration de la gestion des Forces canadiennes et du ministère.

Cependant, je dois vous dire que la question de l'examen quinquennal est une question qui a été discutée de fond en comble. Lorsque je vous dis que je sais ce que signifie cette recommandation, je vous prie de me croire. Nous devrons peut-être nous réunir à nouveau dans deux ans, dans trois ans, pas dans cinq. Et si nous devons revenir ici dans trois ans, le fait de nous réunir à nouveau dans cinq ans constitue un grave problème.

D'après mes discussions, qui ont eu lieu quand nous étions en Angleterre il y a deux ans, avec un certain nombre de personnes qui connaissent bien l'approche anglaise, cette approche recèle un certain manque de souplesse.

C'est ce genre de préoccupations qu'avaient à l'esprit les gens qui ont rédigé le projet de loi. Si les choses peuvent se stabiliser — et je ne vous dis pas que tel est le cas aujourd'hui — nous serons beaucoup mieux placés pour aborder cette question.

Je prends note de votre préoccupation qui est de soumettre les questions au Parlement plus souvent. D'après moi, je crois que le système sera beaucoup plus souvent soumis à l'examen du Parlement, purement et simplement à cause des changements que nous avons apportés ici. Ce sont les changements les plus subtils que la plupart des gens ne remarquent pas.

Dans quelle mesure le code disciplinaire et ses grands processus font-ils maintenant l'objet d'une loi plutôt que d'un règlement? C'est là une façon de comprendre l'engagement et d'évaluer la réalité qui accompagne cet engagement.

Plus nous insérons de choses dans la loi, plus cela veut dire que cette loi doit devenir un instrument qui est examiné plus souvent par le Parlement.

Le sénateur Moore: J'aimerais aborder plus en détail la question dont nous avons discuté au moins deux fois auparavant en ce qui concerne le renvoi du directeur de la poursuite au militaire et le renvoi du directeur des Services juridiques de la Défense. J'ai pris connaissance de votre réaction à notre premier examen de cette question.

Je vous ai entendu parler hier du manque de symétrie entre les deux postes et comment vous perceviez l'un des postes comme étant plus vaste que l'autre et comment le directeur des Services juridiques de la Défense est protégé.

I found these to be very institutional responses. I did not feel there was a tension or enough accent placed on the whole idea of justice being done and being deemed to be done. It is more than a listing of what the jobs entail.

As you were talking yesterday, I was reflecting on how I might feel as a member of the armed forces charged with an offence. To me, both these directors are equal. They are each on the respective sides of the adversarial bar trying to put forward the respective cases. It is very important that they both have the same standards of appointment and removal.

In terms of being sensitive to what a member of the armed forces who is charged might perceive to be his or her situation from the public point of view — and, in view of recent activities in recent years, I think the forces must be sensitive to this issue — it is important that they both enjoy the same removal process. I also think that is important in terms of the *Lauzon* case and the whole idea of administrative independence, where one director is afforded a review of his or her situation by way of inquiry committee and the other is not afforded that right.

For example, a defence counsel who is very good may be arguing a case that is quite controversial and things may overlap in terms of appointment. That is to say, the term would be up. How is there a feeling of security for the defendant to know that his team will be there when he needs them and that they will not be removed? If they are to be removed because their performance was good but not in step with what the military would like to see happen, how does the defence side know? How do they feel comfortable that the director will enjoy the same protection, if you will, of removal as the Director of Military Prosecutions enjoys?

Col Fenske: There are a number of comments that arise from those questions. I am unable to see the application of the *Lauzon* case here. The kind of independence that is at issue in the *Lauzon* case is not the kind of independence that is in place for defence counsel.

Senator Moore: That dealt with the judiciary. However, I am suggesting to you that there is an analogy here.

Col Fenske: I am responding to that analogy. Most people who studied independence understand that independence is a value that is there to protect the integrity of the judicial process. When you look underneath "integrity" and look at the kinds of safeguards being put in for "independence," it really turns on an assessment of risk. The fact that there is a Charter guarantee for independence in the case of judges and no such guarantee, except in Nova Scotia, for either prosecutors or defence counsel, tells you what the current state of the law says, to some extent, about the litigants.

You asked about an accused's perception. I would argue that an accused's perception is focused on his relationship with his counsel. The position of Director of Defence Counsel Services is a management position. It is specifically drafted so that if the

Je me suis dit que ces réponses étaient typiques d'un membre des forces. Je ne trouvais pas qu'il y avait une tension ou que l'on mettait suffisamment l'accent sur toute l'idée de justice qui était rendue et qui avait l'apparence d'être rendue. Il ne s'agit pas ici de dresser simplement la liste des fonctions rattachées au poste.

Au moment où vous teniez ces propos hier, je me suis demandé comment je me sentirais en tant que membre des forces armées accusé d'une infraction. Pour moi, ces deux directeurs occupent des fonctions égales. Ils se situent chacun de leur côté essayant de faire avancer leur argumentation respective. Il est très important que les deux soient régis par les mêmes normes de nomination et de renvoi.

En ce qui concerne le fait d'être sensible à ce qu'un membre des forces armées qui est accusé puisse percevoir comme étant sa situation du point de vue du public — et compte tenu des activités des dernières années, je crois que les forces doivent être sensibles à cette question — il est important que les deux soient assujettis au même processus de renvoi. Je crois aussi que cela est important, en ce qui concerne l'affaire *Lauzon* et toute cette idée d'indépendance administrative, lorsqu'un directeur a le droit à un examen de sa situation par un comité indépendant alors que l'autre n'y a pas droit.

Par exemple, un avocat de la défense qui est très bon peut défendre une cause qui est assez controversée et il peut y avoir des chevauchements en ce qui concerne la nomination. Autrement dit, le mandat serait terminé. Comment le défendeur peut-il être sûr que son équipe sera là lorsqu'il en aura besoin et que les gens ne seront pas renvoyés? S'ils sont renvoyés parce que leur rendement était bon mais qu'il ne correspondait pas aux attentes des autorités militaires, comment la défense le sait-elle? Comment ces gens-là vont-ils être certains que le directeur des Services juridiques jouira, si vous voulez, de la même protection contre le renvoi que celle dont jouit le directeur de la poursuite au militaire?

Col Fenske: Ces questions méritent un certain nombre d'observations. Je ne vois pas en quoi l'affaire *Lauzon* s'applique ici. Le genre d'indépendance qui est en cause dans cette affaire n'est pas le genre d'indépendance dont jouit l'avocat de la défense.

Le sénateur Moore: Je parlais du système judiciaire Cependant, je vous dis qu'il y a ici une analogie.

Col Fenske: C'est de cela dont je parle. La plupart des gens qui ont étudié l'indépendance du système judiciaire comprennent qu'il s'agit d'une valeur qui sert à protéger l'intégrité du processus judiciaire. Si vous examinez cette notion «d'intégrité» ainsi que les mesures de protection qui sont mises en place pour assurer «l'indépendance», en réalité, il s'agit d'une évaluation des risques. Le fait que la Charte garantisse l'indépendance des juges et ne garantisse pas, sauf en Nouvelle-Écosse, la même indépendance pour le procureur de la Couronne ou l'avocat de la défense vous donne une idée de l'état actuel de la loi, dans une certaine mesure au sujet des plaideurs.

Vous avez parlé de la perception d'un accusé. Moi, j'estime que la perception de l'accusé est axée sur sa relation avec son avocat. Le poste de directeur des Services juridiques de la Défense est un poste de gestion. La description du poste a été spécifiquement

director feels that he wants to take on cases, he may. However, when the director takes on cases, he is like any defence counsel. This bill makes it clear that you cannot get into the relationship between an accused and his counsel. That is the current state of the law in Canada.

The idea that people who have no business in the defence relationship could somehow intervene between the accused counsel is one with which I am struggling to work. If I were an accused and I were being dealt with by a Canadian Forces court martial and I had to get counsel, my perceptions would be guided by my Charter right to counsel, by the fact that I am a Canadian citizen and that right applies to me, and by the fact that most Canadians have to pay for counsel unless they can qualify for legal aid. In my particular uniformed situation, or the situation of a civilian subject to the code of service discipline, I have this additional opportunity that other Canadians do not have. I would be assessing whether my counsel and I got along and whether I could trust my counsel.

The test is for a reasonably informed person being aware of all the relevant circumstances. If I were a reasonably informed person who was aware of all the relevant circumstances, I think I would find the concern that you express to be fairly remote.

I do not suggest that some of the circumstances that I am discussing are not things for which you must dig; however, when you look around for an ordinary Canadian and say that no other legal aid director has this kind of protection, that would satisfy most people.

My other question is: Why does this other person have it? I might look at a number of events in the past five years and understand that, "Does this not make this prosecutor more fair and independent of the people for whom I used to think he or she was working?"

Senator Moore: That is exactly my point. The Director of Defence Counsel must answer to someone as well. I do not understand why you did not put this in at the beginning.

Col Fenske: It is clear in the bill that the Director of Defence Counsel Services does not report to JAG for the handling of individual cases. The solicitor/client relationship between defence counsel and an individual accused is a closed book, period. The Judge Advocate General is not involved in that. That is the reason.

Senator Moore: To whom does he report? He must report to someone.

Col Fenske: He reports to his bar. Each of our counsel has the same obligations to his professional bar, his provincial bar, as does any other defence counsel. That is where he reports. He reports to his bar and to his accused client.

Senator Moore: I am talking about the director here.

Col Fenske: I am referring to the director when the director is acting as counsel.

rédigée de façon à permettre au directeur de défendre une cause, s'il le juge à propos. Cependant, lorsqu'il le fait, il est comme un avocat de la défense. Le projet de loi que nous étudions établit clairement le caractère confidentiel de la relation avocat-client. C'est ce que prévoit la loi actuellement au Canada.

J'essaie de comprendre l'idée que des gens qui n'ont pas d'affaire dans cette relation avocat-client puissent intervenir auprès de l'avocat de l'accusé. Si j'étais accusé et que j'étais traduit devant la Cour martiale des Forces canadiennes et que je demandais à un avocat de me défendre, mes perceptions seraient guidées par le droit à un avocat que prévoit la Charte, par le fait que je suis citoyen canadien et que ce droit s'applique à moi, et par le fait que la plupart des Canadiens doivent payer leur avocat à moins qu'ils soient admissibles à l'aide juridique. Dans ma situation particulière de militaire, ou dans la situation d'un civil assujetti au code de discipline militaire, je profite de cette possibilité supplémentaire dont les autres Canadiens ne jouissent pas. Je jugerais si mon avocat et moi nous nous entendons bien et si je peux lui faire confiance.

L'important est que la personne soit raisonnablement informée et au courant de toutes les circonstances pertinentes. Si tel était le cas, je pense que la préoccupation que vous exprimez ne s'appliquerait pas du tout.

Je ne dis pas que certaines des circonstances dont je discute ne sont pas des choses que vous devez explorer; cependant, si vous prenez le citoyen canadien ordinaire et que vous dites qu'aucun autre directeur d'aide juridique ne jouit de ce genre de protection, la plupart des gens seront d'accord.

Mon autre question est la suivante: pourquoi cette autre personne jouit-elle de cette protection? Je pourrais examiner certains événements qui se sont produits au cours des cinq dernières années et comprendre ceci: «Ceci ne fait-il pas en sorte que le procureur est plus équitable et plus indépendant des gens pour lesquels je croyais qu'il travaillait?»

Le sénateur Moore: C'est exactement ce que je dis. Le directeur des Services juridiques de la Défense doit relever de quelqu'un aussi. Je ne comprends pas pourquoi vous ne l'avez pas précisé au début.

Col Fenske: Il est clair dans le projet de loi que le directeur des Services juridiques de la Défense ne relève pas du juge-avocat général pour ce qui est des causes individuelles. La relation avocat-client entre l'avocat de la défense et une personne accusée est confidentielle, point à la ligne. Le juge-avocat général n'a rien à voir là-dedans. C'est la raison.

Le sénateur Moore: De qui relève-t-il? Il doit relever de quelqu'un?

Col Fenske: Il a une responsabilité envers son barreau. Chacun de nos avocats a les mêmes obligations à l'égard de son barreau, de son barreau provincial, comme tout autre avocat de la défense. C'est du barreau qu'il relève. Il doit rendre des comptes à son barreau et à son client accusé.

Le sénateur Moore: Je parle ici du directeur.

Col Fenske: Je parle du directeur lorsqu'il agit à titre d'avocat.

Your suggestion was that the detector takes on a controversial case. I presumed from that statement that he was acting as counsel. I do not understand. I have never seen that happen.

Senator Grafstein: As a point of clarification, are you saying that a lawyer who happens to be in the military is an officer of the court in the same way that a lawyer acting in a civil court is an officer of the court?

Senator Nolin: That is what he said.

Senator Grafstein: That cannot be correct. This is not a court under the Constitution. This is a special tribunal set up with court-like powers.

Col Fenske: These officers are lawyers. Their job is to act as lawyers. In order to do that job, they must be members of the provincial bar.

I did not think this was relevant, but I will now put this forward. For the purposes of the conduct of legal duties, the Canadian Bar Association code applies to our people uniformly. When you say, "to whom does this counsel report," in that sense his responsibility is to his bar.

Senator Grafstein: I do not want to belabour the point, but I will make a brief comment. I may be wrong, but if you are a lawyer, you are called to the bar of Ontario, or the bar in whatever province. Under oath, you are sworn to be an officer of the court. You have the fiduciary and legal responsibilities to be an officer of the court; that is, to the court under the Constitution.

Here, you are a military officer and you have sworn to uphold your responsibilities as a military officer. At the same time, in your military capacity you are acting as a lawyer with respect to a non-constitutional matter.

Senator Beaudoin: That is addresses in the Charter at section 11(f).

Senator Grafstein: Bear with me. I am talking about duties and responsibilities here. It is somewhat different. I will not get into it. It is another complicated question, but it is somewhat different.

Col Fenske: I do not understand the concept that it is not a constitutional court.

Senator Nolin: It is a constitutional court but I think you refer to judicial responsibilities.

Senator Grafstein: That is right.

Senator Nolin: When you say it is a special court, of course it is special. It still respects all individual rights and the Constitution. It is special because the objective is different.

Senator Grafstein: I will leave that for another day. To my mind, there is a difference with a distinction.

Senator Beaudoin: Section 11(f) of the Charter, which is the Constitution, refers to military courts. The Supreme Court of Canada said clearly that we have the civilian and court martial

Vous parlez du directeur qui prend une cause controversée. J'ai supposé d'après ce que vous avez dit qu'il agissait à titre d'avocat. Je ne comprends pas. Je n'ai jamais vu une telle situation.

Le sénateur Grafstein: Précision ici; est-ce que vous dites qu'un avocat qui est dans l'armée est un officier de justice au même titre qu'un avocat qui travaille dans un tribunal civil?

Le sénateur Nolin: C'est ce qu'il a dit.

Le sénateur Grafstein: C'est impossible. Il ne s'agit pas d'un tribunal créé en vertu de la Constitution, mais d'un tribunal spécial investi des pouvoirs d'une cour.

Col Fenske: Ces officiers sont des avocats. Leur travail est d'agir à titre d'avocats. Et pour faire ce travail, ils doivent être membres de leur barreau provincial.

Je ne pensais pas que cela était pertinent, mais je vais vous le dire. Aux fins des obligations juridiques, le code de l'Association du Barreau canadien s'applique de la même façon à nos avocats. Quand vous demandez de qui relève cet avocat, en ce sens, il est comptable à son barreau.

Le sénateur Grafstein: Je ne veux pas marteler la question, mais je vais faire un bref commentaire. Je me trompe peut-être, mais si vous êtes avocat, vous êtes reçu au Barreau de l'Ontario ou de n'importe quelle autre province. Vous prenez alors serment comme officier de justice. Vous devez assumer les responsabilités fiduciaires et juridiques d'un officier de justice, c'est-à-dire devant le tribunal constitué en vertu de la Constitution.

Ici, il s'agit d'un officier militaire qui a prêté serment d'assumer ses responsabilités en tant qu'officier militaire. En même temps, à titre de militaire, vous agissez comme avocat dans une affaire non constitutionnelle.

Le sénateur Beaudoin: Il en est question au paragraphe 11(f) de la Charte.

Le sénateur Grafstein: Laissez-moi terminer. Je parle ici de fonctions et de responsabilités. C'est quelque peu différent. Je ne vais pas entrer là-dedans. C'est une autre question compliquée, mais quelque peu différente.

Col Fenske: Je ne vous comprends pas quand vous dites qu'il ne s'agit pas d'un tribunal constitutionnel.

Le sénateur Nolin: C'est un tribunal constitutionnel, mais je pense que vous parlez des responsabilités judiciaires.

Le sénateur Grafstein: C'est exact.

Le sénateur Nolin: Lorsque vous dites qu'il s'agit d'un tribunal spécial, bien sûr qu'il est spécial. Il respecte quand même tous les droits de l'individu et la Constitution. Il est spécial parce que l'objectif est différent.

Le sénateur Grafstein: Je reviendrai à cette question un autre jour. Dans mon esprit, il y a une différence et une distinction à faire.

Le sénateur Beaudoin: Le paragraphe 11(f) de la Charte, soit la Constitution, porte sur les tribunaux militaires. La Cour suprême du Canada a indiqué clairement que nous avons le système de

system of justice. It is right in the Constitution. To me, there is no doubt in the world.

Senator Moore: I do not see the difference. I think they are senior levels and the idea of one being lesser than the other is very unsatisfactory.

Col Fenske: I should like to make clear to you, Senator Moore, that no one regards one as lesser than the other. No one who has worked on this bill is suggesting that one should be preferred over the other. Based on the facts that we have been able to ascertain — and they include the context in which we worked for many years — we have concluded that they have different needs and they perform different functions. When we put all of those together and judge them against the way similar officers are dealt with in Canadian criminal justice and then take that back and put it against our own experience, we concluded that this was not necessary.

As I pointed out the other day, we started with the point that removal was not necessary for either one of them. We then looked at our peculiar circumstances over the past five years and the history of courts martial that actually have the executive dealing with the constitution of the court and running the prosecutor. I do not know whether this point was made to you clearly. Until very recently, the prosecutor was the direct agent of the military authority who convened the court. It is with that history in mind that we felt we needed to go this extra step.

Over that same history, there has never been any suggestion that the defence counsel was somehow caught up in that particular vortex that gave recognition to the constitutional issues on independence which have occurred over the past 10 years. It is that whole assessment that has caused us to conclude that it was not necessary. We are trying to do the right thing.

Senator Joyal: Colonel Fenske, I want to return to the issue brought up yesterday about the substantive criteria that should be implemented for the removal of military judges. You mentioned a number of objective criteria and then you said "the trial record of the judge in question." This is the one thousand dollar question.

It is impossible to contemplate that the record of someone who is being considered for renewal or refusal of renewal would not be under scrutiny. In your view, how would you manage the right of a military judge to have access to his trial record in the way that the panel would consider it?

Col Fenske: This is an important issue because it takes you back to the very basis of that inherent defect in terms which I mentioned yesterday. That defect has not prevented Canada from having terms, but it does exist and we are trying to address it.

The object of this exercise is to improve independence. First things first. The issue that you raise has two dimensions: the independence dimension and the process dimension. I should like to touch on the process dimension first.

justice civile et le système de cour martiale. C'est là dans la Constitution. Pour moi, ça ne fait aucun doute.

Le sénateur Moore: Je ne vois pas la différence. Je crois que ces deux systèmes occupent un rang d'un niveau hiérarchique élevé et l'idée qu'un niveau soit inférieur à l'autre est très peu satisfaisante.

Col Fenske: Sénateur Moore, je tiens à vous dire clairement que personne ne considère l'un comme inférieur à l'autre. Aucune personne qui a travaillé à la rédaction de ce projet de loi ne dit qu'un système devrait être préféré à l'autre. D'après les faits que nous avons pu évaluer — et j'inclus là-dedans le contexte dans lequel nous avons travaillé pendant de nombreuses années — nous en sommes venus à la conclusion que ces systèmes répondent à des besoins différents et que leurs fonctions sont différentes. Lorsque nous réunissons ces deux systèmes et les jugeons d'après la façon dont des employés semblables évoluent dans le système de justice pénale canadien et qu'on retire ensuite ces éléments pour les évaluer d'après notre propre expérience, nous en concluons que cela n'est pas nécessaire.

Comme je l'ai dit l'autre jour, nous sommes partis de la prémisse voulant que le renvoi n'était pas nécessaire ni pour l'un ni pour l'autre. Nous avons alors examiné nos circonstances particulières au cours des cinq dernières années ainsi que l'historique des cours martiales qui ont le pouvoir de constituer le tribunal et autorité sur le procureur. Je ne sais pas si vous avez compris ce point clairement. Jusqu'à tout récemment, le procureur était le représentant direct de l'autorité militaire qui convoquait la cour. C'est à partir de cela que nous nous sommes dit qu'il fallait faire un pas de plus.

S'agissant des mêmes éléments, personne n'a dit que l'avocat de la défense était pris dans ce dédale précis tenant compte des questions constitutionnelles sur l'indépendance qui ont été soulevées au cours des dix dernières années. C'est toute cette évaluation qui nous a amenés à conclure que cela n'était pas nécessaire. Nous essayons de faire ce qu'il faut.

Le sénateur Joyal: Colonel Fenske, j'aimerais revenir à la question soulevée hier au sujet des critères fondamentaux qui devraient être mis en place pour le renvoi des juges militaires. Vous avez parlé d'un certain nombre de critères objectifs et ensuite «du dossier des décisions du juge en question». C'est la question à mille dollars.

Il est difficile de penser que le dossier d'une personne qui fait l'objet d'un mandat de renouvellement ou d'un refus de renouvellement ne soit pas étudié à fond. À votre avis, comment concilieriez-vous le droit d'un juge militaire d'avoir accès à son dossier de décisions au même titre que le comité?

Col Fenske: C'est là une question importante qui nous ramène à la base même de cette lacune inhérente dont j'ai parlé hier. Cette lacune n'a pas empêché le gouvernement canadien de confier des mandats à des juges, mais elle est présente et nous essayons d'y remédier.

L'objectif de cet exercice est d'améliorer l'indépendance. Commençons par le commencement. La question que vous soulevez comporte deux volets: le volet indépendance et le volet processus. J'aimerais d'abord aborder le volet processus.

We are not contemplating secret proceedings which will result in a judge learning that he or she has been or has not been recommended for continuation. One of the concerns on my mind as an individual trying to design this — and I reiterate the caveat that I added yesterday, that ultimately the Governor in Council approves it — is that we have a fair process. In order for the committee to be independent, we will have to put the committee's process in the hands of the committee. That is about three-quarters of the answer in terms of the process dimension.

There is probably a need for the committee to have the ability to use a fairly wide process. They may want to work as a secretariat sometimes. They may want to have a bit of a hearing sometimes where a judge may come in with counsel. You cannot have judges negotiating personally. It is anathema. There will probably be a requirement to ensure that the judge in question has entitlement to counsel for the purposes of bringing any submissions that the committee might want, that he or she has the right to be present and has the right of access to the record of the committee and the report.

These things, by the way, are not new. If you look at the way the two boards — that is, the Military Police Complaints Commission and the Canadian Forces Grievance Board — are set up in this bill now, you will see that both have been given the ability to control their own proceedings. If look at the way boards of inquiry are handled under the National Defence Act, you will see that the person who is subject has access. None of this is new. Administrative law must apply.

That would address the first issue, namely, the process dimension. As for the second issue, we are back to the independence aspect.

We find this very difficult. A number of the discussions we have had to date have people saying, based on gut instinct, that there must be an opportunity to look at the record. I am not sure of that at all. If a judge's record is so bad that you do not want that person to be a judge, we have removal provisions. If you cannot get into those removal provisions because it is not that bad after all and it might be telling you things you do not want to hear, then you probably do not belong in there. That is the current thinking.

The difficulty is that, in strict theory, if you have an independent process that the military executive does not dominate and does not take a major role in, you can cleanly argue that the concern about a term is gone. If that independent committee were actually to look at the record, I think you would have a clear answer on the independence question, but would you have the right answer on the issue of policy? That is the problem.

Senator Joyal: This is the crux of the matter. Again, when Judge Létourneau said:

Nous ne prévoyons pas de délibérations secrètes après lesquelles un juge apprendra que sa candidature a été recommandée ou non pour la poursuite du mandat. L'une de mes préoccupations en tant que personne qui tente de concevoir ce système — et je répète la condition que j'ai ajoutée hier, qu'en bout de ligne, le gouverneur en conseil doit approuver — est que nous ayons un processus équitable. Si l'on veut que le comité soit indépendant, nous devons lui donner la possibilité de l'être. Voilà à peu près les trois quarts de la réponse en ce qui concerne le volet processus.

Le comité devra probablement être en mesure d'utiliser un processus assez large. Il voudra peut-être parfois faire office de secrétariat. Le comité voudra peut-être parfois tenir des auditions auxquelles un juge pourrait se présenter accompagné d'un avocat. On ne peut pas laisser les juges négocier personnellement. C'est un anathème. Il y aura probablement une condition voulant que le juge en question ait le droit à un avocat pour présenter les mémoires que le comité souhaitera recevoir, prévoyant également qu'il a le droit d'être présent et d'avoir accès au dossier du comité et au rapport.

Au fait, ces choses-là ne sont pas nouvelles. Si vous regardez la façon dont les deux comités — c'est-à-dire la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire et le comité des griefs des Forces canadiennes — sont prévus dans le projet de loi, vous verrez que les deux ont la possibilité de contrôler leurs propres activités. Si vous regardez comment les commissions d'enquête sont constituées en vertu de la Loi sur la défense nationale, vous verrez que la personne qui fait l'objet d'une accusation a accès au dossier. Rien de cela n'est nouveau. Le droit administratif doit s'appliquer.

Voilà pour la première question, c'est-à-dire le volet processus. Quant à la seconde, nous revenons à la notion d'indépendance.

À notre avis, c'est là une question très difficile. Dans les discussions que nous avons eues à ce jour, certains ont dit d'instinct que les intéressés doivent avoir la possibilité d'examiner le dossier. Je n'en suis pas du tout certain. Si le dossier d'un juge est à ce point mauvais que vous ne voulez pas qu'il exerce cette fonction, nous avons des dispositions concernant le renvoi. Si l'on ne peut appliquer ces dispositions parce qu'après tout, le juge n'est pas si mauvais, et que vous apprenez des choses que vous ne voulez pas entendre, alors probablement que vous n'avez pas d'affaire là. C'est ce que les gens pensent actuellement.

Le problème est que, selon la théorie pure, s'il existe un processus indépendant qui n'est pas dominé par l'établissement militaire et au sein duquel ce dernier ne joue pas un rôle important, on peut clairement soutenir qu'il n'est plus nécessaire de se préoccuper de la durée du mandat. Si le comité indépendant devait examiner le dossier, je pense que la réponse serait claire et ce qui concerne la question d'indépendance, mais auriez-vous la bonne réponse en ce qui concerne la politique? C'est là le problème.

Le sénateur Joyal: C'est là le point crucial. Là encore, lorsque le juge Létourneau a dit:

[Translation]

The renewal of mandates does not provide a sufficient objective guaranty of independence.

[English]

I think he was referring to criteria and process. How do you set out the process so that it does not remain in the hands of the military executive but ensures that there is sufficient independence from the executive in the process to make sure that we maintain that objectivity that is needed to come to the conclusion that the renewal is done on objective grounds?

Senator Grafstein: It is subtle but important.

Senator Joyal: Yes. This is essentially the answer to the question in proposed section 165.21, when it refers to regulations made by the Governor in Council. That is where we can solve the issue in a way satisfactory to our preoccupation around the table.

Col Fenske: I hope I made clear yesterday that that is the very intent.

I risked your indulgence yesterday in speaking at great length on the issue of renewal. I covered the issue of renewal at a level of detail that I would not have done normally, because of how important it is. We are already at work on setting up that process in regulations, and I had indicated yesterday that some of the basic design elements, based on our assessment of P.E.I., must include that that committee is there for a term, that it is representative of the various branches of government, that it controls its own process, and that its only job is to give a recommendation.

I may have intimated yesterday that *Lauzon* is not the only word and not the final word in respect of how we do this. Indeed, on the issue of criteria, the *Lauzon* case is misleading. It is actually inconsistent with the *P.E.I. Reference*.

The chief justice in the *P.E.I. Reference* is very clear. He says — and, I mentioned this yesterday — that there must be room for local choice, that we cannot set out exactly how you do it, and that the executive and the administration are in the best position to design it. He also said that, while desirable, objective criteria may not be necessary.

I said yesterday, in particular in response to Senator Fraser, that our own thinking was that there had to be at least three key elements or criteria, which I mentioned, and that we could not tie the hands of the committee. If we have picked the committee well, we do not want to tie their hands. That is a fairly complicated amalgam, but I am confident that it will turn into a process that is outside of the chain of command, that is affected by the decisions, and that it will lead to a single recommendation to Governor in Council. Many of you are very familiar with how Governor in Council works. If you can figure out which of the four ministers on Governor in Council on any given day will be affected by a decision two years in advance, then you are doing a wonderful job.

[Français]

Le renouvellement des mandats n'offre pas de garanties objectives suffisantes d'indépendance.

[Traduction]

Je pense qu'il parlait des critères et du processus. Comment établissez-vous le processus afin qu'il ne demeure pas entre les mains des autorités militaires mais nous assure qu'on jouit de suffisamment d'indépendance par rapport à ces autorités pour être certain que nous préservons cette objectivité qui est nécessaire pour en venir à la conclusion que le renouvellement du mandat se fait selon des critères objectifs?

Le sénateur Grafstein: C'est subtil, mais important.

Le sénateur Joyal: Oui. C'est essentiellement la réponse à la question qui est posée à l'article 165.21 du projet de loi qui fait référence aux règlements pris par le gouverneur en conseil. C'est là que nous pouvons régler le problème de façon satisfaisante autour de la table.

Col Fenske: J'espère avoir dit clairement hier que c'était notre intention.

J'ai peut-être abusé de votre indulgence hier en parlant en détail de la question du renouvellement des mandats. J'ai parlé de cette question d'une façon détaillée comme je ne l'aurais pas fait normalement, parce que c'est tellement important. Nous sommes déjà en train d'intégrer ce processus aux règlements, et j'ai dit hier que certains des éléments de base, d'après notre évaluation du *Renvoi de l'I.-P.-É.*, doivent prévoir que le comité est là pour un mandat, qu'il représente les divers secteurs du gouvernement, qu'il contrôle son propre processus et que son seul travail est de faire une recommandation.

J'ai peut-être laissé entendre hier que l'affaire *Lauzon* n'est pas la seule et unique façon dont nous pouvons procéder. En fait, en ce qui concerne les critères, l'affaire *Lauzon* est trompeuse. Elle est en réalité contraire au *Renvoi de l'I.-P.-É.*

Le juge en chef dans cette affaire est très clair. Il dit — et je l'ai indiqué hier — qu'il doit y avoir place pour un choix local, que nous ne pouvons pas établir exactement comment procéder, et que l'exécutif et l'administration sont les mieux placés pour concevoir les choses. Il a aussi dit que bien que cela était souhaitable, des critères objectifs ne sont peut-être pas nécessaires.

J'ai dit hier, en réponse à la question du sénateur Fraser, qu'à notre avis, il devait y avoir au moins trois éléments ou critères clés, que j'ai mentionnés, et que nous ne pouvions lier les mains du comité. Si les membres de ce comité sont bien choisis, nous ne voulons pas leur lier les mains. C'est là un amalgame assez compliqué, mais je suis confiant que nous aboutirons à un processus qui ne sera pas astreint à la chaîne de commandement, affectée par les décisions, et qui se traduira par une seule recommandation au gouverneur en conseil. Beaucoup d'entre vous connaissent très bien la façon dont le gouverneur en conseil fonctionne. Si vous pouvez établir lequel des quatre ministres constituant le gouverneur en conseil une journée donnée sera affecté par une décision deux ans à l'avance, je considère alors que vous faites un travail merveilleux.

We actually think that we will have reduced the risk to more-than-acceptable proportions.

Senator Joyal: I still believe that to ensure that the process is totally acceptable, it is better that, in the process, the composition of the board or some of the criteria or parameters of evaluation are spelled out so that the discretionary aspect of it is framed, to try to eliminate the capacity of the arbitrators to intervene in a way that does not ensure the independence of the system. This is essentially my concern.

Col Fenske: We agree with you, Senator Joyal. The removal committee regulations, which are already out from many years ago, do follow the kind pattern that you are suggesting. They were criticized by Justice Létourneau in *Lauzon* and will have to be changed. When we did them the first time, we did not have the same guidance in the case law about committee composition. We must change them now. We are not without some means to construct this.

Senator Beaudoin: Senator Joyal's point is interesting and your answer was very interesting, too. You used often the expression, "We are working on this." I understand that, and please continue. This is the thing to do. You have made much progress. There is no doubt about that. I want to make it that clear for the purposes of our record. That is true especially with respect to the reports of Dickson, Dickson 1 and Dickson 2.

With regard to Somalia, we have been a somewhat silent around this table. We did not have much debate. I look at the record. Recommendation 48, accepted. Recommendation 38, implemented, and number 33. Recommendations still ongoing, five. What do you mean by that? Are you continuing to think about it? Will you find a way?

From time to time, you say that something will appear in the regulations. As a jurist, when it is very important, I prefer that it be in the statute than in the regulations wherever possible because regulations may be changed much more easily. I agree that we need the regulation system. Everything cannot be in the statute. However, when it is a fundamental issue, such as independence of the judiciary, then I prefer that it be in the statute.

I am comforted by the fact that you will be back "within" five years. It may be in two years or perhaps in three years. Perhaps it will take two more years to finish the job.

I should like to know, for the purposes of the record here, what are those remaining five cases are about?

Col Fenske: We have not gone into detail on this. I have a number of points to make for you.

I made this point when we tabled this small form, which is highly inadequate in terms of detail and for the purposes which you just referenced. When I tabled this, I indicated that there are a number of other work plans and status reports which are available to the public regarding what we do here.

En réalité, nous croyons que nous aurons ramené le risque à de proportions plus qu'acceptables.

Le sénateur Joyal: Je crois toujours que pour nous assurer qu le processus est totalement acceptable, il est préférable qu'e cours de route, la composition du comité ou certains des critère ou paramètres d'évaluation soient clairement indiqués afin d'encadrer l'aspect discrétionnaire, de tenter d'éliminer la capacité des arbitres d'intervenir d'une façon qui nuise à l'indépendance du système. C'est essentiellement ce qui me préoccupe.

Col Fenske: Nous sommes d'accord avec vous, sénateur Joyal. Les règlements régissant le comité du renouvellement de mandats, qui sont déjà connus depuis de nombreuses années, s'inscrivent effectivement dans le modèle que vous proposez. Ils ont été critiqués par le juge Létourneau dans l'affaire *Lauzon* et devront être modifiés. Lorsque nous les avons établis la première fois, nous ne disposions pas de la même jurisprudence au sujet de la composition des comités. Nous devons les modifier maintenant. Nous en avons les moyens.

Le sénateur Beaudoin: Le point soulevé par le sénateur Joyal est intéressant et votre réponse est aussi très intéressante. Vous avez souvent utilisé l'expression: «Nous y travaillons.» Je l'comprends, et je vous en prie, continuez. C'est ce qu'il faut faire. Vous avez réalisé tellement de progrès, cela ne fait aucun doute. J tiens à le préciser pour les fins du compte rendu. Cela est vrai particulièrement en ce qui concerne le premier et le deuxième rapports Dickson.

Pour ce qui est de la Somalie, nous n'en avons pas beaucoup parlé autour de cette table. Nous n'en avons pas beaucoup discuté. Si je me fie au compte rendu, recommandation 48, acceptée. Recommandation 38, mise en oeuvre et numéro 33 également. Recommandations à l'étude, cinq. Qu'est-ce que vous entendez par cela? Est-ce que vous y réfléchissez toujours? Est-ce que vous allez trouver une solution?

Vous dites que les choses vont faire l'objet d'un règlement. En tant que juriste, lorsqu'une chose est très importante, je préfère qu'elle soit encastrée dans une loi plutôt que dans un règlement, si possible parce que les règlements peuvent être modifiés beaucoup plus facilement. Je suis d'accord que nous avons besoin d'un système de règlements. Tout ne peut pas être mis dans la loi. Cependant, lorsqu'il s'agit d'une question fondamentale comme l'indépendance du système judiciaire, alors là je préfère qu'elle soit intégrée dans la loi.

Je me réjouis de voir que vous serez de retour «d'ici» cinq ans. Ce sera peut-être dans deux, dans trois ans. Peut-être faudra-t-il deux autres années pour finir le travail.

Pour les fins du compte rendu, j'aimerais savoir quels sont les cinq dossiers qu'il reste à régler?

Col Fenske: Nous ne les avons pas examinés en détail. J'aimerais vous souligner un certain nombre de points.

C'est ce que j'ai précisé lorsque nous avons déposé ce petit formulaire qui est tout à fait inadéquat de par les détails qu'il contient et les objectifs dont vous venez tout juste de parler. Lorsque je l'ai déposé, j'ai dit qu'il y avait d'autres plans de travail et d'autres rapports d'étape qui sont offerts au public concernant notre travail.

You asked whether we are thinking about this or doing anything about it. The best answer I can give is that, of the 104 recommendations made, 94 were accepted; 87 have been implemented.

I would note parenthetically that, in respect of the Somalia commission itself, 83 per cent of its recommendations have been implemented. When you abstract from that those which relate to military justice, the implementation is down slightly to about 80 or 79.5 per cent.

In respect of those military justice implementations, they are virtually all implemented and, Senator Beaudoin, I should like to know about any other commission of inquiry which has had 80 per cent of its recommendations adopted and addressed within 10 months of issuing its report. We did go looking and we decided we were doing okay in this area. I hope our track record shows that we are working earnestly on this.

Senator Nolin: There is no doubt about that.

Senator Beaudoin: I congratulate you on that.

Col Fenske: We are trying to keep this brief and when we say "ongoing", we mean we are working on it. I can give you a status report on the ones that are left.

Senator Beaudoin: Is the point raised by Senator Joyal one of the five cases?

Col Fenske: No; that solution is already in the bill.

Senator Grafstein: I apologize that I must leave. I thank you for your testimony and particularly for the material provided to us. You did alleviate one of my concerns about the average length of time to deal with charges and my major concern with longevity and the length of judicial appointments or quasi-judicial appointments. I look forward to participating with the committee on the deliberations on this report.

Senator Beaudoin: Regarding those five cases, then, we are dealing with a fundamental problem in the Constitution. Judicial independence is at the very basis of our democratic system. We have given a lot of consideration to the first and second Dickson reports, and rightly so. Obviously, Chief Justice Dickson was a great jurist. However, on Somalia, we have been almost silent. I want to know more about the five points on which you are still working.

Col Fenske: It is important that I clarify for you again, as I did when I provided the chart, that this is in respect of the military justice aspects. A detailed status report of how we are doing on our implementation plan is available on our Web site. The minister's monitoring committee is reporting to the minister in December on our progress.

Regarding the five ongoing issues, we turn first to recommendation 40.4. Chapter 40 was the chapter in relation to military justice in the Somalia report and recommendation 40.4 states:

Vous avez demandé si nous réfléchissons à la question ou si nous agissons. La meilleure réponse que je puisse vous donner est que des 104 recommandations formulées, 94 ont été acceptées et 87 ont été mises en oeuvre.

Je signale en passant qu'en ce qui concerne la commission sur la Somalie elle-même, 83 p. 100 de ces recommandations ont été mises en oeuvre. Si vous en soustrayez celles qui concernent la justice militaire, le pourcentage baisse un peu pour se situer à environ 80 ou 79.5 p. 100.

En ce qui concerne les recommandations concernant la justice militaire, elles sont presque toutes mises en oeuvre et, sénateur Beaudoin, j'aimerais bien savoir s'il existe une autre commission d'enquête dont 80 p. 100 des recommandations ont été adoptées et mises en oeuvre dix mois après la publication de son rapport. Oui, nous avons regardé ce qui se passe et nous en sommes venus à la conclusion que nous étions sur la bonne voie. J'espère que notre dossier montre que nous travaillons sérieusement pour mettre en oeuvre les recommandations.

Le sénateur Nolin: Cela ne fait aucun doute.

Le sénateur Beaudoin: Je vous en félicite.

Col Fenske: Nous essayons d'agir rapidement et cela veut dire que nous continuons d'y travailler. Je peux vous donner un rapport d'étape sur celles qui ne sont pas encore mises en oeuvre.

Le sénateur Beaudoin: Est-ce que la question soulevée par le sénateur Joyal porte sur l'un de ces cinq dossiers?

Col Fenske: Non. Cette solution est déjà dans le projet de loi.

Le sénateur Grafstein: Je m'excuse, je dois partir. Je vous remercie de votre témoignage et particulièrement des documents que vous nous avez fournis. Vous avez apaisé l'une de mes préoccupations au sujet de la durée moyenne d'examen des mises en accusation et ma principale préoccupation concernant la longévité et la durée des nominations des juges ou des nominations quasi judiciaires. Je me réjouis à l'idée de participer avec le comité aux délibérations sur ce rapport.

Le sénateur Beaudoin: En ce qui concerne ces cinq dossiers, nous abordons alors un problème fondamental dans la Constitution, c'est-à-dire l'indépendance du système judiciaire qui est à la base même de notre système démocratique. Nous avons examiné attentivement les premier et deuxième rapports Dickson, et à juste titre. Manifestement, le juge en chef Dickson était un grand juriste. Cependant, nous n'avons presque rien dit de la Somalie. J'aimerais que vous nous donniez plus de détails au sujet des cinq points sur lesquels vous travaillez toujours.

Col Fenske: Il est important que je vous précise à nouveau, comme je l'ai fait lorsque j'ai remis le graphique, qu'il s'agit d'aspects de la justice militaire. Vous trouverez sur notre site Web un rapport d'étape détaillé sur la façon dont nous élaborons notre plan de mise en oeuvre. Le comité de surveillance du ministre fera rapport de nos progrès au ministre en décembre.

En ce qui concerne les cinq points que l'on continue d'examiner, passons d'abord à la recommandation 40.4. Le chapitre 40 portait sur la question de la justice militaire abordée dans le rapport de la commission d'enquête sur la Somalie et à la recommandation 40.4, on dit ceci:

The *Queen's Regulations and Orders* be amended to circumscribe the discretion of a commanding officer with respect to the manner of conducting summary investigations to ensure that these investigations are conducted according to the guidelines in Canadian Forces Administrative Order 21-9, dealing with general instructions for boards of inquiry and summary investigations.

That was basically to ensure that they had a solid guideline that you do not use an administrative investigative tool for disciplinary purposes. Many of you with criminal law experience will have a number of cases in mind, such as *Westray*. The object of that exercise is to make sure that the investigative function gets confined down administrative lines. We are working on that now.

There is a related recommendation that will require us to amend our regulations. The guidelines in that same administrative order are to be amended to provide that summary investigations be restricted to investigation of minor disciplinary misconduct or administrative matters. If someone was absent without leave, for example, we would not suddenly expect that *Westray* would kick in. They asked to have those who conduct summary investigations to have more training. This project team is not working on that but it is being done.

We are talking about having regulations amended. I think most of that work is done in draft form. We are talking about providing training to our commanding officers. This might be a bit of a stretch but if my recollection is correct, part of this will work into the certification training package which I mentioned previously. We are hoping to have it ready in the spring of next year.

The Somalia commission raised another interesting and somewhat perennial issue for those of us who do military justice/criminal work. That is the suggestion that punishments such as fine options, community service and conditional sentences, which have been available in the civilian criminal process, should be made available within the military justice system. That is a rather deceptive recommendation because built into the recommendation is a premise that nothing like that is being done now in military justice.

We have a number of minor punishments which involve extra work and drill, et cetera, which are, in some respects, analogous. They do not fill that whole alternate series but they are out there. We are looking at fine options and a number of others. On this issue, I can tell you that we have not made any decisions. We are still looking at it.

Recommendation 40.41 recommends that legal officers receive increased training in matters of international law, including the Law of Armed Conflict. Over the past five years within the institution training in international law, in the law of armed

Que les Ordonnances et règlements royaux soient modifiés pour circonscrire le pouvoir discrétionnaire d'un commandant quant à la manière de mener des enquêtes sommaires afin de garantir que ces enquêtes soient effectuées conformément aux directives figurant dans l'*Ordinance administrative des Forces canadiennes 21-9*, qui traite des instructions générales relatives aux commissions d'enquête et aux enquêtes sommaires.

Fondamentalement, nous voulions nous assurer qu'il y ait une ligne directrice précise qui ne serait pas utilisée comme outil d'enquête administrative à des fins disciplinaires. Beaucoup d'entre vous qui ont de l'expérience en droit pénal auront bien des affaires en tête comme celle de *Westray*. Le but de cet exercice est de nous assurer que la fonction d'enquête est confinée à des critères administratifs. Nous travaillois là-dessus actuellement.

Il y a une recommandation connexe qui nous obligera à modifier nos règlements. Les lignes directrices, dans le même contexte administratif, devront être modifiées pour restreindre les enquêtes sommaires à l'enquête pour mauvaise conduite disciplinaire mineure ou à des questions administratives. Si quelqu'un est en congé sans permission, par exemple, on ne peut pas s'attendre soudainement à ce que les mêmes critères utilisés pour l'enquête *Westray* s'appliquent. La commission a demandé que ceux qui mènent les enquêtes sommaires soient mieux formés. Cette équipe de projet ne travaille pas là-dessus, mais on leur donne plus de formation.

Nous voulons faire modifier les règlements. Je pense que la majeure partie de l'ébauche de ce travail est terminée. Il est aussi question de donner de la formation à nos commandants. Ce sera peut-être un peu difficile mais si mes souvenirs sont bons, une partie de cette formation sera intégrée au programme de formation et d'accréditation dont j'ai parlé tout à l'heure. Nous espérons pouvoir donner cette formation au printemps prochain.

La commission d'enquête sur la Somalie a soulevé une autre question intéressante et qui revient toujours pour ceux d'entre nous qui travaillent dans le domaine criminel et de la justice militaire, à savoir que des sanctions comme la solution de rechange à l'amende, le service communautaire et la condamnation avec sursis, sanctions que l'on peut utiliser dans le processus pénal civil, devraient pouvoir aussi être appliquées dans le système de justice militaire. C'est là une recommandation un peu décevante parce qu'on y rattache l'hypothèse que rien de ce genre n'est fait maintenant dans le système de justice militaire.

Nous avons un certain nombre de sanctions mineures qui impliquent des travaux et de l'entraînement supplémentaires, qui sont, à certains égards, analogues. Elles ne correspondent pas à toutes les solutions de rechange, mais elles existent. Nous envisageons les solutions de rechange comme l'amende et certaines autres. À cet égard, je peux vous dire que nous n'avons pas pris de décision. Nous examinons toujours la question.

La recommandation 40.41 dispose que les conseillers juridiques devraient recevoir une meilleure formation en matière de droit international, notamment en matière de droit des conflits armés. Au cours des cinq dernières années dans les forces armées, nous

conflict and in the rules of engagement, has been in a very steep climb and it continues.

Our notes indicate that there are resource challenges involved with it. The undertaking of training is ongoing and we are seeing progress.

Finally, Recommendation 40.44 states:

40.44 Legal officers providing advisory services should educate Canadian Forces members before and during deployment on local law, the Law of Armed Conflict, and Rules of Engagement.

This item is very important. We have been in the forefront internationally, preparing manuals and doing this sort of thing. There is always more to do but it has become routine for this sort of thing to occur before deployment occurs.

I am reminded my by my colleagues that the monitoring committee report to which I alluded was tabled today at 11 o'clock.

Senator Nolin: I assume that all the regulatory documents will go to Parliament at the same time.

Senator Beaudoin: Are those regulations coming before Parliament and in our Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons for the Scrutiny of Regulations?

Col Fenske: No. Most of the regulations which would implement this are pursuant to the National Defence Act and are exempt from scrutiny.

Senator Beaudoin: They are exempt? They are invisible?

Col Fenske: They are not invisible. They are visible and applicable.

Senator Beaudoin: As we say in the Civil Code, "You should not ignore the law, but you must be able to see it somewhere."

Col Fenske: You can. Those to whom it applies have it available on their desk tops and in their institutional binders of regulations. The regulations are available in law libraries across the country. However, they are not subject to the scrutiny of the committees.

The rationale is built into the exemption and it is the limited class exemption. It is an issue that the Somalia commission has raised. They have said that they should be published in the *Canada Gazette*. We are looking at that.

If they must be published, then they are not exempt. If they must be published, then they will end up in the committee. That is the one of the things that we are examining.

I do not actually have a position to put forward on that one yet. It is not a military justice item, per se, that I am handling although it does fall within my responsibilities.

avons donné de plus en plus de formation en droit international, en droit des conflits armés et sur les règles d'engagement, et nous poursuivons notre travail.

D'après nos informations, nous aurons des problèmes de ressources pour faire ce travail. La formation se poursuit et nous constatons des progrès.

Enfin, la recommandation 40.44 dit:

Que les avocats militaires dispensant des services consultatifs informent les membres des Forces canadiennes, avant et pendant le déploiement, au sujet des lois locales, du droit des conflits armés et des règles d'engagement.

Cette question est très importante. Nous sommes à l'avant-scène sur le plan international, nous préparons des guides et nous faisons ce genre de choses. Il y a toujours plus à faire, mais il est maintenant habituel de procéder ainsi avant de faire un déploiement.

Mes collègues me disent que le rapport du comité de surveillance dont j'ai parlé tout à l'heure a été déposé aujourd'hui à 11 heures.

Le sénateur Nolin: Je suppose que tous les documents réglementaires seront également soumis au Parlement en même temps.

Le sénateur Beaudoin: Ces règlements seront-ils présentés au Parlement et à notre comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes d'examen de la réglementation?

Col Fenske: Non. La plupart des règlements qui mettront ces choses en oeuvre sont pris en vertu de la Loi sur la défense nationale et sont exempts d'examen.

Le sénateur Beaudoin: Ils sont exempts? Ils sont invisibles?

Col Fenske: Ils ne sont pas invisibles, ils sont concrets et applicables.

Le sénateur Beaudoin: Comme on dit dans le Code civil, «nul n'est censé ignorer la loi, mais il faut pouvoir la voir quelque part.»

Col Fenske: C'est possible. Ceux à qui les règlements s'appliquent les ont sur leur bureau et dans leur reliure de réglementation. Les règlements sont disponibles dans les bibliothèques de droit de tout le pays. Cependant, ils ne peuvent faire l'objet d'un examen par les comités.

La justification se trouve dans l'exemption et il s'agit d'une exemption restreinte. C'est là un problème qu'a soulevé la commission d'enquête sur la Somalie. La Commission a prétendu qu'ils devraient être publiés dans la *Gazette du Canada*. Nous examinons la question.

S'ils doivent être publiés, alors ils ne sont pas exempts d'examen. S'ils doivent être publiés, alors ils seront examinés par le comité. C'est l'une des choses que nous sommes en train d'examiner.

Je n'ai pas vraiment de position à vous donner là-dessus encore. Il ne s'agit pas d'une question de justice militaire en soi, bien que cela relève de mes responsabilités.

Senator Balfour: I would think that regulations of this type should most certainly go before committee.

Senator Moore: If a judge wishes to be renewed and the renewal is denied, to whom can the judge turn to have that decision reviewed?

Col Fenske: Are we talking about today, or are we talking about under this bill?

Senator Moore: We are talking about under the proposed bill.

Col Fenske: That is the very point of the renewal committee. That is the very problem and we put those few words in to cure that problem.

The idea is that when the judge is at the point that the term is coming up and the judge wants to renew, that request will be referred to that committee. That committee alone can make the recommendation which would then be referred to Governor in Council.

Senator Moore: Does it go to committee whether a judge expresses an interest in renewal or only if he expresses an interest and it is denied? Or can the judge be denied only by the committee?

Col Fenske: The recommendation is referred to the committee. That is the idea that is in our heads.

I mentioned the other day that that there are three scenarios and only one is problematic. If the judge does not want to renew then nothing will go to the committee. If the judge does want to renew, one would hope that the committee would think it was a good idea also.

The third scenario is that there is a conflict between the institutional needs and the desires of the judge. That is the one which is the most likely to provoke the most discussion and analysis when it goes to committee. Whatever the committee describes as a recommendation will then go to Governor in Council.

Senator Moore: Is a copy of that committee report is made available to the judge?

Col Fenske: I would hope that the committee report would be made available to the judge.

We have not decided about a process regarding interim reports, but I would find it difficult to imagine that we would craft such an elaborate process — that is, a three-person committee with a single issue — that would not have an interim report sent to someone.

The idea is that the committee would be seized with the issue — that is, it would be a master of its own process as to how it deals with the issue — and would hear submissions in whatever way seems best for the committee, for example, by telephone, mail, or in person. The committee would then make its decision and let people know about that decision. The judge is a person affected by the decision.

Senator Moore: I just wanted you to say that for the record.

Le sénateur Balfour: Je croyais que les règlements de ce genre devaient être soumis à un comité.

Le sénateur Moore: Si un juge veut que son mandat soit renouvelé et que le renouvellement lui est refusé, à qui peut-il s'adresser pour faire examiner cette décision?

Col Fenske: Est-ce que vous parlez de ce qui se passe aujourd'hui ou de ce qui est prévu dans le projet de loi?

Le sénateur Moore: De ce qui est prévu dans le projet de loi.

Col Fenske: C'est le but premier du comité de renouvellement des mandats. C'est là que le bâton blesse et nous avons adopté ces règlements pour régler le problème.

L'idée est que lorsque le juge en arrive au point où son mandat est renouvelable et qu'il veut qu'il le soit, la demande doit être renvoyée à ce comité. Le comité seul peut faire la recommandation qui doit ensuite être soumise au gouverneur en conseil.

Le sénateur Moore: La question est-elle soumise au comité si le juge exprime le désir de voir son mandat renouvelé ou seulement s'il exprime un intérêt et que cela lui est refusé? Ou encore le juge peut-il se voir refuser le renouvellement de son mandat seulement par le comité?

Col Fenske: La recommandation est renvoyée au comité, c'est ce que nous pensons.

J'ai dit l'autre jour qu'il y a trois scénarios possibles et qu'un seul cause des problèmes. Si le juge ne veut pas que son mandat soit renouvelé, alors rien n'est soumis au comité. Dans le cas contraire, on espère que le comité se dira que c'est aussi une bonne idée.

Le troisième scénario, c'est lorsqu'il y a conflit entre les besoins de l'institution et les désirs du juge. C'est celui qui provoquera probablement le plus de discussions et d'analyses au sein du comité. Ce que le comité décrira comme une recommandation sera alors soumis au gouverneur en conseil.

Le sénateur Moore: Est-ce qu'un exemplaire de ce rapport du comité est remis au juge?

Col Fenske: J'espère bien.

Nous n'avons encore rien décidé au sujet des rapports provisoires, mais j'ai peine à imaginer que l'on conçoive un processus aussi détaillé — c'est-à-dire un comité de trois personnes chargé d'examiner une seule question — et que son rapport provisoire ne soit envoyé à personne.

L'idée est que le comité soit saisi de la question — c'est-à-dire qu'il aborde la question comme il l'entend — et qu'il reçoive les témoignages sous la forme qui lui paraît la plus convenable, par exemple, par téléphone, par courrier ou en personne. Le comité prendra alors sa décision et la transmettra aux personnes intéressées. Le juge est la personne qui est touchée par la décision.

Le sénateur Moore: Je tenais simplement à le dire pour les fins du compte rendu.

Col Fenske: I am happy to say it twice for the record.

The Chairman: Thank you very much for your presentation today.

The committee adjourned.

Col Fenske: Je suis heureux de le répéter.

La présidente: Merci beaucoup pour votre témoignage d'aujourd'hui.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESS—TÉMOIN

For Bill C-25

From the Department of National Defence:

Colonel Allan Fenske, Deputy Judge Advocate General,
Advisory and Legislation, Canadian Forces, National
Defence Act Amendment Team.

Pour le Projet de loi C-25

Du ministère de la Défense nationale:

Le colonel Allan Fenske, juge-avocat général adjoint
Consultation et lois, Forces canadiennes, équipe chargée de
la modification de la Loi sur la défense nationale.

Y624
-132



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Wednesday, November 18, 1998

Le mercredi 18 novembre 1998

Issue No. 42

Fascicule n° 42

Eighth and last meeting on:
Bill C-25, An Act to amend the National Defence Act
and to make consequential amendments
to other Acts

Huitième et dernière réunion concernant:
L'étude du projet de loi C-25, Loi modifiant la Loi
sur la défense nationale et d'autres lois
en conséquence



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Acting Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk
Beaudoin
Bryden
Buchanan, P.C.
Eyton
Forrestall
Fraser

Grafstein
* Graham, P.C. (or Carstairs)
Joyal, P.C.
* Lynch-Staunton
(or Kinsella (acting))
Moore
Rompkey, P.C.

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

The name of the Honourable Senator Grafstein for that of the Honourable Senator Pépin. (*November 18, 1998*)

The name of the Honourable Senator Eyton for that of the Honourable Senator Balfour. (*November 17, 1998*)

The name of the Honourable Senator Forrestall for that of the Honourable Senator Buchanan. (*November 17, 1998*)

The name of the Honourable Senator Pépin for that of the Honourable Senator Grafstein. (*November 5, 1998*)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président suppléant: L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk
Beaudoin
Bryden
Buchanan, c.p.
Eyton
Forrestall
Fraser

Grafstein
* Graham, c.p. (ou Carstairs)
Joyal, c.p.
* Lynch-Staunton
(ou Kinsella (suppléant))
Moore
Rompkey, c.p.

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications à la composition du comité:

Le nom de l'honorable sénateur Grafstein est substitué à celui de l'honorable sénateur Pépin. (*Le 18 novembre 1998*)

Le nom de l'honorable sénateur Eyton est substitué à celui de l'honorable sénateur Balfour. (*Le 17 novembre 1998*)

Le nom de l'honorable sénateur Forrestall est substitué à celui de l'honorable sénateur Buchanan. (*Le 17 novembre 1998*)

Le nom de l'honorable sénateur Pépin est substitué à celui de l'honorable sénateur Grafstein. (*Le 5 novembre 1998*)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, November 18, 1998

(47)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 257, East Block, at 3:55 p.m., the Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Bryden, Forrestall, Fraser, Grafstein, Joyal, Milne, Moore, Nolin and Rompkey. (10)

In attendance: Nancy Holmes and David Goetz, Research Officers, Research Branch, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, June 18, 1998, the Committee continued its consideration of Bill C-25, An Act to amend the National Defence Act and to make consequential amendments to other Acts. (*See Issue No. 33, Thursday, October 1, 1998, for full text of Order of Reference.*)

The Chair made a statement.

It was agreed — That the committee complete clause-by-clause consideration of Bill C-25.

It was agreed — That Clauses 1 to 95 carry.

It was moved by the Honourable Senator Grafstein — That Bill C-25 be amended in Clause 96 on page 89 by replacing lines 1 to 6 with the following:

“96. (1) The Minister shall cause an independent and comprehensive review of the provisions and operation of the National Defence Act as amended by this Act, and of other legislation that governs the Department of National Defence and the Canadian Forces, to be undertaken from time to time.

(2) The Minister shall cause a report on a review conducted under subsection (1) to be laid before each House of Parliament within five years after the day on which this Act is assented to, and within every five year period following the tabling of a report under this subsection.”.

After debate, it was agreed — That the amendment be modified to read as follows:

“96. (1) The Minister shall cause an independent review of the provisions and operation of this Act to be undertaken from time to time.

The Minister shall cause the report on a review conducted under subsection (1) to be laid before each House of Parliament within five years after the day on which this Act is assented to, and within every five year period following the tabling of a report under this subsection.”.

The question being put on the motion, it was agreed.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 18 novembre 1998

(47)

[*Traduction*]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd’hui, à 15 h 55, dans la pièce 257 de l’édifice de l’Est, sous la présidence de l’honorable Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bryden, Forrestall, Fraser, Grafstein, Joyal, Milne, Moore, Nolin et Rompkey. (10)

Également présents: Nancy Holmes et David Goetz, attachés de recherche, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l’ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 18 juin 1998, le comité poursuit son examen du projet de loi C-25, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale et d’autres lois en conséquence. (*L’ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 33 du jeudi 1^{er} octobre 1998.*)

La présidente fait une déclaration.

Il est convenu — Que le comité termine l’examen article par article du projet de loi C-25.

Il est convenu — Que les articles 1 à 95 sont adoptés.

L’honorable sénateur Grafstein propose — Que le projet de loi C-25 soit modifié par suppression du présent article 96, à la page 89, et par substitution de ce qui suit:

«96.» (1) Le ministre fait procéder, à l’occasion, à un examen complet et indépendant des dispositions et de l’application de la Loi sur la défense nationale, dans sa version modifiée en vertu de la présente loi, et des autres dispositions législatives régissant le ministère de la Défense nationale et les forces canadiennes.

(2) Au plus tard cinq ans après la date de la sanction de la présente loi, et par la suite, au plus tard cinq ans après le dépôt du rapport précédent, le ministre fait déposer devant chacune des deux Chambres du Parlement un rapport de l’examen auquel il a fait procéder en application du paragraphe (1).»

Après débat, il est convenu — Que l’amendement soit modifié comme suit:

«96.» (1) Le ministre fait procéder, à l’occasion, à un examen indépendant des dispositions et de l’application de la présente loi.

(2) Au plus tard cinq ans après la date de la sanction de la présente loi, et par la suite, au plus tard cinq ans après le dépôt du rapport précédent, le ministre fait déposer devant chacune des deux Chambres du Parlement le rapport de l’examen auquel il a fait procéder en application du paragraphe (1).»

La question, mise aux voix, est adoptée.

It was agreed — That Clause 96, as amended, carry.

It was agreed — That Clauses 97 to 128 carry.

It was agreed — That the Title carry.

It was agreed — That the Bill, as amended, carry.

It was agreed — That Bill C-25 be reported to the Senate, as amended.

After debate, it was agreed — That the Steering Committee be empowered to approve the final text of the report.

At 5:20 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Il est convenu — Que l'article 96 modifié est adopté.

Il est convenu — Que les articles 97 à 128 sont adoptés.

Il est convenu — Que le titre est adopté.

Il est convenu — Que le projet de loi modifié est adopté.

Il est convenu — Que le projet de loi C-25 modifié soit renvoyé au Sénat.

Après débat, il est convenu — Que le comité de direction soit autorisé à approuver le texte définitif du rapport.

À 17 h 20, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, November 18, 1998

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-25, to amend the National Defence Act and to make consequential amendments to other Acts, met this day at 3:55 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (Chairman) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, we have passed around a draft report to go along with the bill, which you may have a chance to read during clause-by-clause study of the bill. We will not talk about this draft report until we have completed our clause-by-clause study.

A proposed amendment has also been distributed. You will notice that it is an amendment to clause 96 of Bill C-25.

I suggest that we bunch clauses 1 to 95 together, then debate clause 96, and then group the rest of the clauses of the bill together.

Senator Moore moves that the committee complete clause-by-clause consideration of Bill C-25.

Is it agreed that I group the clauses as outlined?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clauses 1 to 95 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 96 carry?

Senator Grafstein: As you will recall, some of the members of this committee expressed a different viewpoint than the one expressed by the witnesses concerning the recommendation of Mr. Justice Dickson, and the words that found their way into the legislation.

The legislation places an obligation on the minister of the day to make a report within five years.

With respect to the code of conduct — which was recommended by Mr. Justice Dickson — some witnesses told us that it should have been in a separate bill. Owing to the timing and the expediency, however, we were told that that could not be done at this time. A number of us have a strong feeling that that would be an appropriate recommendation to effect, however.

Having said that, a number of other senators have concerns about this bill. Those have been reflected in the "blues," on this side at least. I know some of those have been echoed and amplified by senators on the other side.

I have concluded, in consultation with others, and after listening again to the witnesses, that it would be appropriate for us to at least deal with this one clause, which would make it mandatory for the government to see how the new regime works. It would

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 18 novembre 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, qui est saisi du projet de loi C-25, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 15 h 55 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (présidente) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, nous avons fait circuler un projet de rapport relatif au projet de loi à l'étude, que vous aurez peut-être la possibilité de lire pendant l'étude article par article du projet de loi. Nous n'aborderons pas le projet de rapport tant que nous n'aurons pas terminé l'étude article par article.

Nous avons également fait circuler un amendement. Vous remarquerez qu'il porte sur l'article 96 du projet de loi C-25.

Je propose de regrouper les articles 1 à 95, de débattre l'article 96 et ensuite de regrouper tous les autres articles du projet de loi.

Le sénateur Moore propose que le comité entreprenne l'étude article par article du projet de loi C-25.

Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs, que je regroupe les articles comme je viens de l'indiquer?

Des voix: D'accord.

La présidente: Les articles 1 à 95 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

L'article 96 est-il adopté?

Le sénateur Grafstein: Comme vous vous en souviendrez, certains membres du comité ont exprimé un point de vue différent de celui des témoins au sujet de la recommandation du juge Dickson et de la formulation actuelle du projet de loi.

Le projet de loi impose au ministre de présenter un rapport dans cinq ans.

En ce qui concerne le code de discipline recommandé par le juge Dickson, certains témoins nous ont dit qu'il aurait dû figurer dans un projet de loi distinct. On nous dit, cependant, que cela ne peut pas se faire en ce moment à cause des délais et de la nécessité d'agir rapidement. Un certain nombre d'entre nous pensent quand même qu'il s'agit là d'une recommandation qu'il conviendrait de mettre en oeuvre.

Cela étant dit, j'ajoute qu'un certain nombre d'autres sénateurs ont des préoccupations au sujet du projet de loi. Cela s'est reflété dans les «bleus», du moins de ce côté-ci. Je sais que certaines de ces préoccupations ont été reprises et amplifiées par des sénateurs de l'autre côté.

J'ai conclu, en consultation avec d'autres et après avoir réécouter la déposition des témoins, qu'il conviendrait pour le moins que nous occupions de ce seul article, qui imposerait au gouvernement de vérifier si le nouveau régime fonctionne. Nous

expedite putting the new regime in place, and we could see how it works. Rather than having a ministerial review, it would require an independent comprehensive review on a perpetual basis.

I know that this is broader than amendments to the Criminal Code. However, some of us believe that this process is evolving very quickly. The only way that we as parliamentarians — and the government — can be obliged to comprehensively review this and keep it up-to-date is through a five-year review process.

It is a viewpoint which, obviously, Mr. Justice Dickson recommended. What we are really doing is taking that recommendation and encapsulating it into this amendment.

In effect, it says that the minister shall cause an independent review. It is still up to the minister, but it must be an independent and comprehensive review, and it shall report on the review conducted under that subsection within five years and every five years thereafter.

If at the end of five years, or at the next review, the minister comes back with a recommendation to say, "By the way, we do not need it every 5 years; we need it every 10 years," the Parliament of the day may decide that that is appropriate. Until we are satisfied that the system is in play and is sensitive, responsive and flexible, we feel that that is the way to go.

That being said, I move the amendment in front of you. I will not read it, but I believe it is self-explanatory. I hope I get the support of members on all sides for this amendment.

The Chairman: Before having people respond to that, perhaps I should go through the amendment so that it is on the record.

It is moved by the Honourable Senator Grafstein that Bill C-25 be amended by deleting the present clause 96, on page 89 of the bill, and replacing it as follows:

96.(1) The Minister shall cause an independent and comprehensive review of the provisions and operation of the National Defence Act, as amended by this Act, and of other legislation that governs the Department of National Defence and the Canadian Forces to be undertaken from time to time.

(2) The Minister shall cause a report on the review conducted under subsection (1) to be laid before each House of Parliament within five years after the day on which this Act is assented to, and within every five-year period following the tabling of a report under this subsection.

Senator Beaudoin: I was one of those who relied very heavily on the report of the former chief justice Brian Dickson. As we discussed the other day, and as Senator Grafstein said a moment ago, Chief Justice Dickson suggested that an independent review take place every five years, and not just one time.

pourrions donc mettre tout de suite en place le nouveau régime, puis vérifier ensuite s'il donne de bons résultats. Plutôt que d'imposer un examen par le ministre, l'article imposerait un examen complet et indépendant sur une base perpétuelle.

Je sais que cela va plus loin que des amendements du Code criminel. Toutefois, certains d'entre nous croient que ce processus évolue très rapidement. La seule façon d'obliger le Parlement — et le gouvernement — de faire étude complète de la mesure pour la tenir à jour est de procéder à un examen quinquennal.

C'est de toute évidence cela que le juge Dickson a recommandé. Ce que nous avons donc fait, c'est de transposer cette recommandation dans l'amendement à l'étude.

L'amendement demande en effet au ministre de procéder à une étude indépendante. Le ministre en est toujours responsable, mais il devra s'agir d'une étude complète et indépendante donc il sera fait rapport, en vertu de ce paragraphe, dans cinq ans, puis tous les cinq ans par la suite.

Si, au terme d'une période de cinq ans ou à l'occasion de l'examen suivant, le ministre recommande que l'étude soit faite non plus tous les cinq ans, mais tous les dix ans, par exemple, le Parlement aura alors à décider si cela est indiqué. Nous croyons que cela constitue la meilleure façon d'agir tant que nous ne serons pas convaincus que le système fonctionne et qu'il est flexible et adapté.

Je propose donc l'amendement que vous avez devant vous. Je ne vais pas en donner lecture, car je crois qu'il s'explique de lui-même. J'espère que j'aurai l'appui des membres des deux cotés.

La présidente: Avant de laisser répondre d'autres membres, je vais peut-être donner lecture de l'amendement afin qu'il figure à notre compte rendu.

Il est proposé par l'honorable sénateur Grafstein que le projet de loi C-25 soit modifié par suppression du présent article 96, à la page 89, et par substitution de ce qui suit:

96.(1) Le ministre fait procéder, à l'occasion, à un examen complet et indépendant des dispositions et de l'application de la Loi sur la défense nationale, dans sa version modifiée en vertu de la présente loi, et des autres dispositions législatives régissant le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes.

(2) Au plus tard cinq ans après la date de la sanction de la présente loi, et, par la suite, au plus tard cinq ans après le dépôt du rapport précédent, le ministre fait déposer devant chacune des deux chambres du Parlement le rapport de l'examen auquel il a fait procéder en application du paragraphe (1).

Le sénateur Beaudoin: Je suis l'un de ceux qui se sont beaucoup appuyés sur le rapport de l'ancien juge en chef Brian Dickson. Comme il est ressorti de nos discussions de l'autre jour et comme l'a dit le sénateur Grafstein il y a quelques instants, le juge en chef Dickson a proposé qu'un examen indépendant soit effectué tous les cinq ans et non pas une seule fois, dans cinq ans.

Speaking for myself, I do not have any objection to the amendment. It is an improvement. Having a review every five years seems to be rather often, but on the other hand we have dealt with that bill thoroughly, and there is no doubt that Bill C-25 is a big improvement on the actual situation. We all realize that we need a little bit more. "Every five years" may be very frequent, but I do not think it is exaggerated. I would agree with the amendment.

However, I have a problem with the French version.

[Français]

Le ministre peut procéder, à l'occasion...

[English]

Senator Beaudoin: It is not included in the English version.

Senator Joyal: It is not included in the English at all.

Senator Beaudoin: That is right.

The Chairman: It says "from time to time" at the end of the English version of subclause 96(1).

Senator Beaudoin: When I was at the Department of Justice, which is some time ago, of course, we translated "from time to time" as "de temps en temps," but that is not very good French.

[Translation]

"À l'occasion", which means occasionally.

Senator Joyal: It would be better to say from time to time than occasionally.

[English]

Senator Joyal: "À l'occasion" means that there is only a specific set of circumstances for which an evaluation would be done. If you say, "de temps à autre," that means it happens without specifying the circumstances. "À l'occasion" means there is a specific reason to do it.

Senator Beaudoin: I am inclined to agree. I am not satisfied with this, unless there is some explanation that I have missed at this stage. Even in English, why do we say that? If there is to be a review every five years, why do we say "from time to time"?

Senator Grafstein: There may be circumstances that require an immediate amendment — in other words, if there is an urgency or there is a change. We obviously do not want to lock the government into just the five-year review. If something comes up, the government may need to react immediately. For instance, if Senator Forrestall were to raise a national issue of great substance, as most of his points are, then this clause would allow the government to react, instead of having to await the five-year review.

We cannot tie the hands of the government or of Parliament. This is a minimum test and not a maximum test, and that is why the drafters did it in this particular fashion.

Personnellement, je ne vois aucune objection à l'amendement. C'est une amélioration. Un examen quinquennal est peut-être un peu fréquent. Par ailleurs, nous avons étudié le projet de loi d'une manière approfondie et il n'y a pas de doute que le C-25 constitue une grande amélioration par rapport à la situation actuelle. Nous nous rendons tous compte qu'il nous en faut un peu plus. Tous les cinq ans, c'est peut-être très fréquent, mais je ne crois pas que ce soit exagéré. J'aurais donc tendance à appuyer l'amendement.

Je vois cependant une difficulté dans la version française.

[Français]

Le ministre peut procéder à l'occasion...

[Traduction]

Le sénateur Beaudoin: Je ne trouve pas cela dans la version anglaise.

Le sénateur Joyal: Cela ne figure pas du tout dans l'anglais.

Le sénateur Beaudoin: C'est exact.

La présidente: On trouve l'expression «from time to time» à la fin de la version anglaise du paragraphe 96(1).

Le sénateur Beaudoin: Quand j'étais au ministère de la Justice, ce qui remonte à loin, nous traduisions «from time to time» par «de temps en temps». Ce n'est pas du très bon français.

[Français]

À l'occasion.

Le sénateur Joyal: C'est préférable de temps à autre qu'à l'occasion.

[Traduction]

Le sénateur Joyal: «À l'occasion» signifie qu'on ne procéderait à un examen que dans des circonstances particulières. En disant «de temps à autre», on impliquerait que cela se produit peu importe les circonstances. «À l'occasion» veut dire qu'il faut une raison particulière pour le faire.

Le sénateur Beaudoin: C'est aussi mon impression. Je ne suis pas très satisfait de la formulation, à moins qu'on ne me persuade que j'ai manqué quelque chose. Même en anglais, pourquoi cette formulation? Si nous devons avoir un examen tous les cinq ans, pourquoi dire «de temps en temps»?

Le sénateur Grafstein: Il peut y avoir des circonstances qui nécessitent un amendement immédiat, c'est-à-dire lorsqu'il y a urgence et qu'il faut un changement. De toute évidence, nous ne voulons pas imposer au gouvernement l'immobilité complète en attendant l'examen quinquennal. Si quelque chose se produit, le gouvernement peut avoir besoin de réagir immédiatement. Par exemple, si le sénateur Forrestall devait soulever une question nationale de la plus haute importance, comme il le fait toujours en prenant la parole, cette disposition permettrait au gouvernement de réagir au lieu d'avoir à attendre l'examen quinquennal suivant.

Nous ne pouvons pas lier les mains du gouvernement ou du Parlement. La disposition a pour objet de prescrire un minimum et non un maximum. C'est la raison pour laquelle les rédacteurs l'ont exprimée de cette façon particulière.

I cannot speak to the French version, though, because I only discussed this from an English perspective; therefore, I would appreciate the help of my francophone colleagues. If there is language to be improved, I am certainly open to having it improved.

Senator Beaudoin: At first blush, there is something about the French version that does not seem to be entirely logical.

Senator Grafstein: Can you make a suggestion?

The Chairman: How about “de temps à autre”?

Senator Beaudoin: Even with that it does not seem quite right. Obviously, Parliament may amend the statute at any time. Perhaps it is not a question of translation; perhaps it is a question of drafting.

Senator Nolin: I personally do not have a problem in French with the expression “à l’occasion.”

Senator Grafstein: Is in the right place? Should it be at the end?

Senator Nolin: No, that is not the problem.

Senator Joyal: I understand the point made by Senator Grafstein about the objective of the first paragraph proposed. We can make the scenario that there is a judgment, such as we had in the case of the *Létourneau* judgment, in which there is a suggestion or a comment that some provisions of the act are not totally accurate and should be amended. Then the Minister of Defence may want to strengthen or change the act. You never know, because, as we have all realized, we are in a field where there are emerging rights and procedures to better protect the rights and freedoms of individuals.

I understand the scope of the first paragraph, but the first paragraph, too, is wide, because it says that the review might be not only on the provisions of this act, but on all the acts.

Senator Nolin: It is even more than that. It is all the legislation, and I will have a question for Senator Grafstein on that.

Senator Joyal: It has as its first target this bill, and then it says “et des autres dispositions,” and other legislation that governs the Department of National Defence and the Canadian Forces. It is pretty encompassing as a review.

Senator Nolin: I prefer that.

Senator Joyal: I am not opposed to it. I am trying to share with my colleagues the way we understand what we are doing here, because it is an important thing.

Senator Grafstein: In looking at it, I tend to accept what you are saying. It is broader than the Dickson recommendation. If I listen to my colleagues Senator Forrestall and Senator Rompkey, and others who are more interested in defence matters, it clear to me, and it should be clear to all of us, that, from a parliamentary standpoint, we have woefully neglected an overview of, and making changes to, the Department of Defence. Lay aside the ministerial standpoint. We have tried, but if this triggers a regular wholesale review of defence forces, I think that is all the better.

Je ne peux cependant pas me prononcer sur la version française, je n’ai discuté que de la version anglaise de l’amendement. Je serais donc reconnaissant à mes collègues francophones de leur aide. S’il est possible d’améliorer la formulation, je l’accepterais très volontiers.

Le sénateur Beaudoin: À première vue, il y a quelque chose dans la version française qui ne me semble pas très logique.

Le sénateur Grafstein: Pouvez-vous proposer quelque chose?

La présidente: Que penseriez-vous de «de temps à autre»?

Le sénateur Beaudoin: Même avec ce changement, je ne trouve pas la formulation très satisfaisante. De toute évidence, le Parlement peut modifier la mesure à n’importe quel moment. Ce n’est peut-être pas une question de traduction. C’est peut-être une question de rédaction.

Le sénateur Nolin: Personnellement, je ne trouve rien à redire à l’expression française «à l’occasion».

Le sénateur Grafstein: L’expression est-elle à la bonne place? Ne devrait-elle pas se trouver à la fin?

Le sénateur Nolin: Non, pas nécessairement.

Le sénateur Joyal: Je comprends l’argument du sénateur Grafstein au sujet de l’objectif du premier paragraphe proposé. Nous pouvons imaginer un scénario dans lequel un jugement, comme la décision *Létourneau*, établirait que certaines dispositions de la loi ne sont pas tout à fait exactes et doivent être modifiées. Le ministre de la Défense pourrait alors vouloir renforcer ou modifier la loi. On ne sait jamais, mais, comme nous en avons tous pris conscience, c’est un domaine où il y a constamment de nouvelles procédures pour mieux protéger les droits et libertés de la personne.

Je comprends l’objet du premier paragraphe, mais je trouve qu’il a une très grande portée parce qu’il précise que l’examen peut porter non seulement sur les dispositions de la loi en question, mais aussi sur celles de toutes les autres lois.

Le sénateur Nolin: C’est encore plus que cela. C’est toute la législation. J’aurai d’ailleurs une question à poser au sénateur Grafstein sur ce point.

Le sénateur Joyal: Le présent projet de loi constitue le premier objectif, mais l’amendement s’applique aussi aux autres dispositions qui régissent le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes. C’est un examen d’une grande envergure.

Le sénateur Nolin: Je préfère cela.

Le sénateur Joyal: Je ne m’y oppose pas. Je veux seulement m’assurer que nous comprenons tous ce que nous faisons ici, parce que c’est important.

Le sénateur Grafstein: Vous avez sans doute raison. L’amendement va plus loin que la recommandation Dickson. Si j’écoute mes collègues, le sénateur Forrestall et le sénateur Rompkey ainsi que d’autres sénateurs qui s’intéressent aux questions de défense, il est clair pour moi, comme il devrait l’être pour nous tous, que d’un point de vue parlementaire, nous avons eu une tendance déplorable à négliger le ministère de la Défense. Mettons de côté le point de vue ministériel. Nous avons essayé. Maintenant, si l’amendement déclenche à intervalles réguliers un

I would appreciate the comments of Senator Forrestall and Senator Rompkey on this.

Senator Rompkey: I understand the amendment and I agree with the last comments of Senator Grafstein that we have not reviewed as we should. That review is long overdue and we should have it.

We should be concerned, though, about the phrase "and of other legislation." I do not know how many other pieces of legislation there are. I do know that there is the Canadian Forces Superannuation Act, which deals with pensions in the Armed Forces and so on. If we were to open that up, it could be extremely controversial, particularly if it were opened at the wrong time.

I do not know what we would be getting ourselves in for, if we included "other legislation." If we confine ourselves to the National Defence Act, we are on solid ground, because we know what the amendment means. I think the amendment has merit. However, if we go beyond the National Defence Act and into other legislation, I am not sure what difficulties we would be getting into.

If it is necessary to examine other legislation at the time of the five-year review, that can be done. We will find that out, I think, as we do the review.

The Chairman: At the end of the bill there is a list of the acts to which consequential amendments must be made. It is probably just a sampling of the acts that would have to be changed, but it includes the Access to Information Act, the Canadian Forces Superannuation Act, the Corrections and Conditional Release Act and others. Therefore, this may be a bit broad.

Senator Beaudoin: Clause 96 reads:

The Minister shall undertake a review of the provisions and operation of this Act.

This is extending that considerably.

Senator Rompkey: That is mandatory. It applies to all the other legislation as well. According to this word "shall," you must review all other legislation.

Senator Beaudoin: No, I was talking about clause 96 in Bill C-25. I do not object to this being mandatory for every five years. I agree with that entirely, but that is restricted to the act.

Senator Joyal: That is my point. This is different from the original.

Senator Forrestall: I understand that Senator Grafstein is referring to the title of Bill C-25. I see room for some argument about that. I do not see anything wrong with that authority, responsibility or obligation being given to the minister. It would then be the responsibility or obligation of the committee reviewing it, or reviewing the independent report that follows, to

examen général de nos forces armées, je crois que ce serait pour le mieux.

Je serais heureux d'entendre les observations du sénateur Forrestall et du sénateur Rompkey à ce sujet.

Le sénateur Rompkey: Je comprends l'amendement et je suis d'accord sur ce que vient de dire le sénateur Grafstein: nous n'avons pas suffisamment suivi ce qui se passe au ministère de la Défense. Cet examen aurait dû se faire depuis longtemps et nous devons donc l'entreprendre.

Nous devrions cependant nous méfier de l'expression «et des autres dispositions législatives». Je ne sais pas de combien d'autres lois nous parlons. Je sais qu'il y a la Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes. Si nous devions rouvrir les dispositions de cette loi, nous pourrions susciter des controverses sans fin, surtout si nous le faisons au mauvais moment.

Je ne sais pas exactement où nous irions en laissant l'expression «et des autres dispositions législatives». Si nous nous limitions à la Loi sur la défense nationale, nous serions en terrain sûr, parce que nous saurions exactement ce que l'amendement signifie. Je crois que l'amendement est bien pensé. Toutefois, je ne suis pas certain des difficultés que nous aurions à affronter en allant au-delà de la Loi sur la défense nationale.

S'il est nécessaire d'étudier d'autres mesures législatives au moment de l'examen quinquennal, nous pourrions le faire. Nous le découvrirons, je crois, en faisant examen.

La présidente: On trouve, à la fin du projet de loi, une liste des lois auxquelles des modifications corrélatives doivent être faites. La liste n'est probablement pas exhaustive, mais elle comprend la Loi sur l'accès à l'information, la Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes, la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition et d'autres. C'est donc un domaine très vaste.

Le sénateur Beaudoin: Le texte actuel de l'article 96 est le suivant:

Le ministre procède à l'examen des dispositions et de l'application de la présente loi [...]

Nous allons considérablement plus loin.

Le sénateur Rompkey: Cette disposition est obligatoire et s'applique aussi à toutes les autres lois. Elle signifie qu'il faut procéder à l'examen de toutes les autres mesures législatives.

Le sénateur Beaudoin: Non, je parlais de l'actuel article 96 du projet de loi C-25. Je ne m'oppose pas à ce que l'examen soit obligatoirement fait tous les cinq ans. Je suis tout à fait d'accord, sauf que cette disposition se limite à la loi.

Le sénateur Joyal: C'est exact. Cela est différent de la disposition initiale.

Le sénateur Forrestall: Je comprends que le sénateur Grafstein se base sur le libellé actuel du projet de loi C-25. Cela se défend. Je ne vois aucun inconvénient à ce qu'on donne cette responsabilité ou cette obligation au ministre. Il incomberait alors au comité de procéder à l'examen ou de revoir le rapport découlant de l'examen indépendant pour prendre connaissance de

take cognizance of what was said about these other sections by the special committee appointed for the purpose.

My concern is that we not lose sight of this need for a review. I share Senator Rompkey's concerns, although they fall into other categories. I have voted against capital punishment seven times, and I am about to do so for the eighth time. Will I have to do so again in five years?

The philosophy that must be reviewed is that which would allow military police to investigate and prosecute, without proper training, offences of a capital nature. The Canadian Forces is not prepared to do that and should not be doing it, as in the past. I will let it go for five years to see what happens, but I would be alarmed if there were not built in a means to review that, and then, if it were found lacking, to do something about it, just as there are other things that may need reviewing. For instance, air traffic incidents can no longer be investigated by our Department of National Defence because of a conflict of interest within the national defence body. They must be investigated by the very competent Transportation Safety Board headed by Mr. Bouchard. The absence of overview and oversight of the Canadian Armed Forces in recent years is dangerous.

Senator Moore: Madam Chairman, I agree with the intent of the amendment, but I share Senator Joyal's concern about expanding the scope. I also have another concern about the drafting. As proposed, subclause (1) of clause 96 reads:

(1) The Minister shall cause an independent and comprehensive review of the provisions and operation of the National Defence Act, as amended by this Act.

Subclause (2) states:

(2) The Minister shall cause a report on the review conducted under subsection (1) to be laid before each House of Parliament within five years after the day on which this Act is assented to,...

If we assented to it today, the minister would have five years within which to conduct a review and file a written report before the Commons and the Senate. It then says:

and within every five-year period following the tabling of a report under this subsection.

However, nowhere does it say when, after the first tabling, the subsequent tablings must take place.

Senator Nolin: Within every five-year period.

The Chairman: Yes, it shall cause a report to be laid before each House within five years after the day, and within every other five-year period.

Senator Moore: Thank you. I will read it again.

Senator Joyal: We started on the basis of proposed clause 96 of the bill, and the comment made by the late Justice Dickson. The objective of this bill is essentially to overhaul the judicial

ce qu'aura dit au sujet des autres dispositions le comité spécial établi à cet effet.

L'essentiel, pour moi, est que nous ne perdions pas de vue la nécessité d'un examen. Je partage les préoccupations du sénateur Rompkey, bien qu'elles portent sur d'autres domaines. J'ai voté à sept reprises contre la peine capitale et je m'apprete à le faire une huitième fois. Devrai-je encore le faire dans cinq ans?

Le principe à revoir, c'est celui qui permet à la police militaire d'enquêter sur des crimes punissables de la peine de mort et d'intenter les poursuites correspondantes sans formation appropriée. Les Forces canadiennes n'ont pas la préparation nécessaire pour le faire et devraient donc s'en abstenir. Je suis prêt à les laisser faire pendant cinq ans pour voir ce qui va se passer, mais je serais très inquiet si la loi ne contenait pas une disposition permettant de faire un examen et d'intervenir ensuite, si on constate des lacunes. Il pourrait également y avoir d'autres questions à revoir. Par exemple, le ministère de la Défense nationale ne peut plus faire enquête sur les incidents aériens à cause du conflit d'intérêts qui existe. Ces enquêtes doivent être laissées au Bureau hautement compétent de la sécurité des transports, que dirige M. Bouchard. L'absence de surveillance et de contrôle des Forces canadiennes au cours des dernières années a été dangereuse.

Le sénateur Moore: Madame la présidente, j'appuie l'objet de l'amendement, mais je partage la préoccupation du sénateur Joyal au sujet de sa portée. De plus, il y a un autre aspect de la rédaction qui me dérange. L'amendement proposé dit, au paragraphe (1):

(1) Le ministre fait procéder, à l'occasion, à un examen complet et indépendant des dispositions et de l'application de la Loi sur la défense nationale, dans sa version modifiée en vertu de la présente loi [...]

Il dit ensuite au paragraphe (2)

(2) Au plus tard cinq ans après la date de la sanction de la présente loi... le ministre fait déposer devant chacune des deux chambres du Parlement le rapport de l'examen auquel il a fait procéder en application du paragraphe (1).

Si la sanction royale était donnée aujourd'hui, le ministre aurait cinq ans pour procéder à l'examen et présenter un rapport écrit à la Chambre des communes et au Sénat. Le paragraphe précise en outre:

[...] et, par la suite, au plus tard cinq ans après le dépôt du rapport précédent [...]

Mais nous ne savons pas quand, après le premier dépôt, auront lieu les dépôts suivants.

Le sénateur Nolin: Ils auraient lieu tous les cinq ans.

La présidente: Oui, le ministre doit faire déposer un rapport devant chacune des deux chambres cinq ans après la sanction, puis tous les cinq ans par la suite.

Le sénateur Moore: Je vous remercie. Je vais relire l'amendement.

Le sénateur Joyal: Nous avons commencé avec le texte existant de l'article 96 du projet de loi et les observations du défunt juge Dickson. Le projet de loi a essentiellement pour objet

system within the military, which operates differently from the justice system for civilians. Taking into account the exceptional provisions in that bill, I have concluded that it is beneficial to have a permanent five-year review process.

However, if we are to adopt the words in the proposed amendment “and other legislation that governs the Department of National Defence and the Canadian Armed Forces,” I cannot agree with the amendment at this time. As a legislator, I would need to hear witnesses from the department and the Armed Forces before I could vote for that today. We did not hear from them, nor did we have any special evidence in front of us that the armed forces and the Department of National Defence should have a regular five-year automatic review.

We are establishing something particular there and we have not had the evidence to support that in front of us, except for the horror stories we have heard — and we have all heard them. I say this with the greatest respect for the Department of National Defence, but you hear horror stories everywhere. However, the Auditor General is there to pick up on them and to report to us, and we have other forums to deal with them.

To legislate on this today, without further discussion on those two aspects of the Department of National Defence and the Canadian Armed Forces goes beyond what we are contemplating in Justice Dickson’s report and the original idea that we had to entrench a process of reviewing the judicial system within the armed forces.

I should like to hear from my colleagues about whether we should come back to what we were looking at in the beginning, when we suggested that. The objective of this amendment is to give a chance to the runner. This legislation is new and it is a major change from past procedure and the way military justice was run in the past. It will involve a lot of changes and a lot of adaptation of the system. It is fair that we would have a review of this system after five years.

Taking into account that the armed forces operate outside the judicial system that we all know, it is good that their system be regularly reviewed, and that was the intention or objective at the beginning. The objective was not to review the Department of National Defence or the Armed Forces generally. That is not the mandate of this bill. Would it not, therefore, be better to remove from that amendment the phrase “and other legislation that governs the Department of National Defence and the Canadian Forces”? Perhaps we should delete that.

The Chairman: The previous phrase then becomes redundant in the use of the words “the National Defence Act, as amended by this Act.” It should say, “The Minister shall cause an independent and comprehensive review of the provisions and operation of this Act to be undertaken from time to time.”

Senator Forrestall: I thought there was some clarity there. It is not Bill C-25 that our colleague is proposing to amend; it is the National Defence Act.

de réviser le système de justice militaire, qui fonctionne différemment du système civil. Compte tenu des dispositions exceptionnelles du projet de loi, j’ai conclu qu’il serait avantageux d’établir, sur une base permanente, un processus d’examen quinquennal.

Si nous maintenons le libellé de l’amendement proposé, qui précise «et des autres dispositions législatives régissant le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes», je ne pourrais pas l’accepter pour le moment. À titre de législateur, j’aurais besoin d’entendre des témoins du ministère et des forces armées avant de pouvoir voter aujourd’hui. Nous n’avons pas entendu ces témoins et nous n’avons pas reçu d’éléments de preuve établissant que les forces armées et le ministère de la Défense nationale doivent automatiquement faire objet d’un examen quinquennal.

Nous sommes en train d’établir ici quelque chose de particulier, sans preuves à l’appui, à part les histoires d’horreur que, bien sûr, nous avons tous entendues. Je tiens à dire cela malgré tout le respect que j’ai pour le ministère de la Défense nationale, parce que des histoires d’horreur, il y en a partout. Toutefois, le vérificateur général est là pour les trouver et pour nous en rendre compte, et il y a d’autres tribunes chargées de s’en occuper.

En adoptant aujourd’hui, sans autres discussions, cette obligation de procéder à un examen du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes, nous irions au-delà de ce que le juge Dickson envisageait dans son rapport et au-delà de notre idée initiale, qui était d’établir un processus de révision du système de justice des forces armées.

Je me demande si mes collègues n’aimeraient pas mieux revenir à l’idée initiale que nous avions en proposant ce processus. L’objectif de l’amendement était, comme on dit, de donner sa chance au coureur. Ce sont de nouvelles mesures législatives qui représentent un important changement par rapport au fonctionnement passé de la justice militaire. Elles imposeront beaucoup de modifications et beaucoup d’adaptations. Il est donc normal de procéder un examen du système après cinq ans.

Compte tenu du fait que les forces armées fonctionnent en dehors du système de justice que nous connaissons tous, il est utile de revoir régulièrement leur système. C’était là l’intention ou l’objectif de départ. Notre objectif n’était pas de réexaminer d’une façon générale le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes. Ce n’est pas là l’objet du projet de loi à l’étude. Ne vaudrait-il donc pas mieux supprimer dans l’amendement l’expression «et des autres dispositions législatives régissant le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes»? Ne devrions-nous pas tout simplement éliminer cette expression?

La présidente: L’expression précédente, qui dit «la Loi sur la défense nationale, dans sa version modifiée en vertu de la présente loi», deviendrait alors superflue. Il suffirait de dire: «Le ministre fait procéder, à l’occasion, à un examen complet et indépendant des dispositions et de l’application de la présente loi.»

Le sénateur Forrestall: Je croyais que cette formulation apportait une précision nécessaire. Ce n’est pas le projet de loi C-25 que notre collègue propose de modifier, c’est la Loi sur la défense nationale.

Senator Joyal: Yes; that is right. This bill amends the National Defence Act.

The Chairman: Yes. That is what this is.

Senator Joyal: We are talking here of legislation that governs the Department of National Defence and the Canadian Armed Forces.

Senator Forrestall: If you were to drop those words as you just suggested, then it would have nothing to do with this bill but everything to do with the National Defence Act.

The Chairman: It would have everything to do with this bill and only this bill.

Senator Forrestall: That disappears the moment it is passed, though.

The Chairman: No.

Senator Forrestall: The moment it passes, in amended form or otherwise, it disappears. That is to say, it then becomes part of the National Defence Act.

Senator Joyal: It would be integrated into the National Defence Act, yes.

Senator Forrestall: We would then have Senator Grafstein's wording embedded in the National Defence Act. We should be very cautious about that.

Senator Nolin: Is clause 96 a section of the National Defence Act, or is it only a clause of Bill C-25?

The Chairman: It is a clause of Bill C-25.

Senator Nolin: Senator Joyal only wanted to refer to the act. Therefore, we should retain the National Defence Act in the amendment.

The Chairman: That is the wording that is presently used in clause 96.

Senator Joyal: That is exactly my point.

Senator Grafstein: That is in the title of the bill in any event.

Senator Bryden: I agree largely with Senator Joyal. I believe that we should not go beyond our reach in drafting amendments. What has been considered in Bill C-25 is the justice system as it relates to the National Defence Act. I was not present for a lot of the meetings, but if we restrict that to the National Defence Act, then I presume that we are talking about things we heard evidence on. However, there are a number of things referred to in subsection (1) on which I assume we have not heard extensive evidence.

Recommendation 17(b) from the Dickson report says:

We recommend that an independent review of the legislation that governs the Department of National Defence and the Canadian Forces be undertaken every five years following the enactment of the legislative changes required to implement the recommendations contained in this report and in our 1997 report.

Le sénateur Joyal: Oui, c'est exact. Le projet de loi modifie la Loi sur la défense nationale.

La présidente: Oui. C'est tout à fait cela.

Le sénateur Joyal: Nous parlons ici des mesures législatives régissant le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes.

Le sénateur Forrestall: Si vous supprimez ces mots, l'amendement n'aurait plus rien à voir avec le projet de loi, mais tout à voir avec la Loi sur la défense nationale.

La présidente: Il s'appliquerait à ce projet de loi et rien qu'à ce projet de loi.

Le sénateur Forrestall: Sauf que cette intention disparaît dès le moment où le projet de loi est adopté.

La présidente: Non.

Le sénateur Forrestall: Dès le moment où le projet de loi est adopté, dans sa forme modifiée ou autrement, il disparaît automatiquement. Autrement dit, il fait partie intégrante de la Loi sur la défense nationale.

Le sénateur Joyal: Il serait intégré dans la Loi sur la défense nationale, oui.

Le sénateur Forrestall: Nous aurions alors le libellé du sénateur Grafstein dans la Loi sur la défense nationale. Nous devrions être très prudents cet égard.

Le sénateur Nolin: L'article 96 appartient-il à la Loi sur la défense nationale ou au projet de loi C-25?

La présidente: C'est un article du projet de loi C-25.

Le sénateur Nolin: Le sénateur Joyal voulait seulement se reporter à cette loi. Nous devrions par conséquent conserver l'expression «Loi sur la défense nationale» dans l'amendement.

La présidente: C'est le libellé actuel de l'article 96.

Le sénateur Joyal: C'est exactement ce que je voulais dire.

Le sénateur Grafstein: C'est dans le libellé du projet de loi, de toute façon.

Le sénateur Bryden: Je suis en général d'accord avec le sénateur Joyal. Nous ne devrions pas aller au-delà de notre intention initiale lorsque nous rédigeons des amendements. Dans le projet de loi C-25, nous examinons le système de justice en rapport avec la Loi sur la défense nationale. Je n'ai pas assisté à beaucoup de réunions, mais, si nous limitons l'amendement à la Loi sur la défense nationale, je peux supposer que nous parlons de choses sur lesquelles nous avons entendu des témoignages. Toutefois, il y a au paragraphe (1) des dispositions sur lesquelles je crois que nous n'avons pas entendu suffisamment de témoignages.

La recommandation 17b) du rapport Dickson dit ce qui suit:

Nous recommandons qu'une révision indépendante de la législation régissant le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes soit effectuée tous les cinq ans après l'entrée en vigueur des modifications législatives nécessaires à la mise en oeuvre des recommandations contenues dans le présent rapport et dans notre rapport du mois de mars 1997.

That does not imply to me, that five-year follow-up, that all of those amendments will occur in the same act. They are making a recommendation that affects a broad area in defence and one that, in this act, deals with the judicial system in the Department of National Defence. They are saying that we should be ensuring that there is an independent review every five years regarding what we are considering here and what we are enacting, and no more.

That does not violate recommendation 17(b) because, presumably, other acts and other regulations are needed to deal with other aspects of this report and the 1997 report. Presumably, we will hear evidence on those. As judges used to do, when they did not make law but, rather, interpreted it, they would then deal with the facts of that particular case and not go beyond it.

We should deal with the facts and the information that we have. Let us restrict the amendment to an independent and comprehensive review of the National Defence Act, as amended by this act, saying that it should be tabled within five years, on a regular basis.

The Chairman: Our researcher has pointed out that, since there will probably be other amendments to the National Defence Act in the future, it might be left as "a review of the provisions and operations of this Act to be undertaken from time to time."

Senator Bryden: I am comfortable with that. I am not sure the issue is whether or not this act ceases to exist when the amendment gets Royal Assent and the National Defence Act is amended, as amended by this act. I would like the researchers to express their views on this.

Mr. David Gates, Research Officer, Library of Parliament: After Royal Assent, when the phrase "this Act" is used in clause 96, it would refer to this act as amended by Bill C-25. In other words, it would be the current provisions of the National Defence Act as changed by Bill C-25.

If you broadened that by saying the National Defence Act as amended by this Act alone, you could freeze the provisions that are being reviewed to just the ones from Bill C-25. Amendments made after this bill is assented to might not be caught by the review.

Senator Bryden: I think that is the way a court would interpret it, if you refer to "this Act." It is "this Act, as amended from time to time."

Senator Grafstein: I am persuaded by the arguments made by my colleagues, except when I look at the Dickson report. I do not agree with their interpretation of the Dickson report. However, I conclude, and I am persuaded by Senators Joyal, Bryden and others that, to be fair, we should not enact anything until we have had substantive evidence upon which we can come to a conclusion. We have not had substantive evidence dealing with

Je n'ai pas l'impression, en lisant cette recommandation, que la révision quinquennale doive porter sur une gamme très étendue de questions. La recommandation s'applique à un vaste domaine de la défense qui, dans cette loi, traite du système justice militaire appliqué par le ministère de la Défense nationale. Le rapport dit que nous devrions veiller à ce qu'il y ait un examen indépendant tous les cinq ans au sujet de ce que nous étudions ici et rien de plus.

Cela ne va pas à l'encontre de la recommandation 17b) parce qu'on peut supposer qu'il faut examiner d'autres lois et règlements pour avoir une vue d'ensemble de ce rapport et du rapport de 1997. Nous allons peut-être entendre des témoignages à ce sujet. Comme les juges avaient l'habitude de le faire quand ils interprétaient la loi plutôt que de légiférer comme maintenant, nous prendrons les faits tels qu'ils se présenteront alors et sans aller au-delà.

De même, nous devrions nous occuper des faits et de l'information que nous avons devant nous. Limitons donc l'amendement à un examen complet et indépendant de la Loi sur la défense nationale, dans sa version modifiée en vertu de la présente loi, en précisant que le rapport doit être déposé tous les cinq ans, sur une base régulière.

La présidente: Notre attaché de recherche croit que, parce qu'il y aura probablement d'autres modifications de la Loi sur la défense nationale à l'avenir, nous devrions laisser dans l'amendement la formulation suivante: «procéder, à l'occasion, à un examen complet et indépendant des dispositions et de l'application de la présente loi».

Le sénateur Bryden: Je l'accepte volontiers. Je ne suis pas sûr cependant que le projet de loi cesse d'exister au moment où il reçoit la sanction royale et que la Loi sur la défense nationale est modifiée en conséquence. J'aimerais que les attachés de recherche expriment leur point de vue à ce sujet.

M. David Gates, agent de recherche, Bibliothèque du Parlement: Après la sanction royale, l'expression «la présente loi» utilisée à l'article 96 désignerait la loi telle qu'elle aura été modifiée par le projet de loi C-25. Autrement dit, il s'agirait des dispositions actuelles de la Loi sur la défense nationale, dans leur forme modifiée par le projet de loi C-25.

En disant «la Loi sur la défense nationale, dans sa version modifiée en vertu de la présente loi», on pourrait limiter strictement les dispositions à revoir à celles du projet de loi C-25, ce qui pourrait empêcher l'examen d'autres modifications apportées après que le projet de loi à l'étude aura reçu la sanction royale.

Le sénateur Bryden: Je crois que c'est ainsi qu'un tribunal interpréterait «la présente loi». Cela désignerait la présente loi et d'éventuelles modifications futures.

Le sénateur Grafstein: Je trouve très convaincants les arguments de mes collègues, mais je ne peux pas accepter leur interprétation du rapport Dickson. Toutefois, j'accepte volontiers les arguments des sénateurs Joyal, Bryden et d'autres selon lesquelles, pour être justes, nous ne devrions pas accepter quelque chose avant de disposer de preuves concrètes nous permettant d'en arriver à une conclusion. Il est vrai que nous n'avons pas

the Canadian Forces, and so on. That convinces me that we should tighten our focus.

Having said that, that is not what Dickson says. When we make the argument that we are following to the letter Mr. Justice Dickson's recommendations, I do not think that is fair. As to this act, it is, but it is not his recommendation. Mr. Justice Dickson, may he rest in peace, was a meticulous draftsman. He says, and I want to read it again just carefully for the committee, having concluded, as Senator Bryden does, that we should narrow the focus, "We recommend that an independent review of the legislation that governs the Department of National Defence and the Canadian Forces..."

He says, "and the Canadian Forces." That is why I asked the drafters to track this. They tracked it religiously. I commend them for that. Clearly, to my mind, he was saying that it is not just this act; you have to go beyond and take a look at the Canadian Forces.

Having said that — and this is something we could discuss with our colleagues on Defence — this is something that we have not had any evidence about. For us to ask for perpetual review for something about which there has been no evidence led, convinces me that we must, reluctantly, narrow our focus.

I will therefore withdraw the last words in the second line, starting with "and other legislation that governs the Department of National Defence and the Canadian Forces." Thus, it would read: "The minister shall cause an independent and comprehensive review of the provisions and operation of the National Defence Act as amended by this Act."

The Chairman: No, that is too narrowing. It will be a "review of the provisions and operation of this Act to be undertaken from time to time."

Senator Beaudoin: I do not understand why we are discussing this. Keep clause 96 as it is, and add only the phrase "within every five years" and that is the end of it.

Senator Grafstein: We are not talking about that. We are talking about going beyond the purviews of the justice system. That is the whole idea. We have not had evidence on other issues that may affect the Canadian Forces that may require perennial review.

Senator Rompkey: What harm does it do if you spell out the National Defence Act? It could not be clearer.

The Chairman: Once this is enacted, it becomes part of the National Defence Act. Thus, in the National Defence Act you would be saying something about the National Defence Act and "this Act." "This Act" at that point will refer to the National Defence Act.

entendu de témoignages au sujet des Forces canadiennes, et cetera. Je suis donc persuadé qu'il nous faut limiter la portée de l'amendement.

Mais il faut bien comprendre que ce n'est pas ce que dit le rapport Dickson. Je ne crois pas qu'il soit juste d'affirmer que nous suivons à la lettre les recommandations du juge Dickson. Le juge Dickson, que Dieu ait son âme, était un rédacteur très méticuleux. Tout en étant persuadé que nous devons limiter la portée de l'amendement, je voudrais demander au comité d'écouter attentivement le libellé de la recommandation du rapport Dickson: «Nous recommandons qu'une révision indépendante de la législation régissant le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes soit effectuée...».

Il dit bien «et les Forces canadiennes». Voilà pourquoi j'ai demandé aux rédacteurs d'inclure ces mots. Ils l'ont fait religieusement et je ne peux que leur en rendre hommage. Il était clair, dans mon esprit, que cela ne s'arrêtait pas à cette loi et qu'il fallait aller au-delà pour englober les Forces canadiennes.

Cela étant dit — et c'est peut-être là quelque chose que nous pourrions discuter avec nos collègues de la défense —, nous n'avons pas entendu de témoignages à ce sujet. Je dois, à regret, reconnaître que nous ne pouvons pas demander un examen perpétuel sans avoir entendu des témoignages. J'accepte donc avec une certaine réticence de limiter la portée de l'amendement.

Je retire donc les derniers mots de la troisième ligne, qui commencent par «et des autres dispositions législatives régissant le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes.» L'amendement serait donc libellé ainsi: «Le ministre fait procéder, à l'occasion, à un examen complet et indépendant des dispositions et de l'application de la Loi sur la défense nationale, dans sa version modifiée en vertu de la présente loi.»

La présidente: Non, la disposition serait alors trop étroite. Il faudrait dire «procéder, à l'occasion, à un examen complet et indépendant des dispositions et de l'application de la présente loi.»

Le sénateur Beaudoin: Je ne comprends pas pourquoi nous devons tant discuter. Il n'y a qu'à laisser l'article 96 tel quel, en y ajoutant seulement «tous les cinq ans». Nous n'avons besoin de rien de plus.

Le sénateur Grafstein: Mais nous ne parlons pas de cela. Nous parlons d'aller au-delà des limites du système de justice militaire. C'est toute l'idée. Nous n'avons pas entendu des témoignages sur d'autres questions touchant les Forces canadiennes et qui pourraient nécessiter un examen permanent.

Le sénateur Rompkey: Quel mal y a-t-il à mentionner expressément la Loi sur la défense nationale? Cela serait plus clair.

La présidente: Une fois le projet de loi en vigueur, il est intégré à la Loi sur la défense nationale. Dans cette loi, l'expression «la présente loi» désigne de toute évidence la Loi sur la défense nationale.

Senator Grafstein: Madam Chairman, I think we should stick to the words, the “National Defence Act as amended by this Act,” and then delete the words “and other legislation to be undertaken from time to time.” That means that the National Defence Act, the scope of which is dealt with here, as it may be amended in this act and other legislation.

The Chairman: Before we make any decisions on that, perhaps at this point we should hear from Senator Fraser, who is our expert editor.

Senator Fraser: I am troubled if we simply say that we want to review the National Defence Act because this act also amends other acts. Some of those amendments are fairly significant elements that I think we would want to take a look at.

I am further perturbed by saying that we should review the National Defence Act, because there is stuff in there, as numerous colleagues have said, that we have not considered in this committee and that is beyond the purpose of this legislation. We are instructing the government here to cause an independent and comprehensive review. This is not just a quick and dirty look that we are discussing. We are talking about a very serious look at what we have done with this law.

We will be better if we stick with “this Act.” “This Act” will cover what we have worked on these last weeks, including not only changes to the National Defence Act, but some other changes as well, which should be looked at, but which will leave out all those other elements that are beyond our purview. Really, we need to stick to that.

Senator Rompkey: I wanted to raise another point for reflection. The intent of this is to have an independent and comprehensive review. Subclause (2) suggests that that independent and comprehensive review be done outside Parliament. I am wondering about the role of Parliament. The intent is to have an independent review done which is then presented to each House of Parliament.

This is a point of discussion. Might we not consider this the other way around? One of the most satisfying experiences that I had was the review of defence policy. That was done by a joint parliamentary committee of both Houses. As a matter of fact, it was one of the few cases in which Parliament pronounced itself before the executive pronounced itself. The parliamentary review was done and published before the white paper was written or accepted by the government.

That was different from the United States, Germany, France and many other countries. It was very satisfying for me. We parliamentarians had the first crack at it before it went to the “experts.”

Le sénateur Grafstein: Madame la présidente, je crois que nous devrions retenir l'expression «la Loi sur la défense nationale, dans sa version modifiée en vertu de la présente loi», puis supprimer les mots qui suivent, c'est-à-dire «et des autres dispositions législatives régissant le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes». Cela désignerait la Loi sur la défense nationale, dont nous parlons ici, après intégration des modifications contenues dans le projet de loi à l'étude et dans d'autres mesures législatives.

La présidente: Avant de prendre une décision à ce sujet, nous aurions peut-être intérêt à écouter Le sénateur Fraser, qui est notre experte en rédaction.

Le sénateur Fraser: Je vois des inconvénients à une formulation indiquant que nous n'avons l'intention de revoir que la Loi sur la défense nationale, parce que cette loi en modifie d'autres. Et certaines des modifications sont assez importantes pour que nous voulions avoir la possibilité d'y jeter un coup d'œil.

Je vois également des inconvénients à dire que nous voulons revoir la Loi sur la défense nationale, parce que cette loi, comme de nombreux collègues l'ont dit, contient énormément de dispositions que nous n'avons pas étudiées au comité et qui dépassent le cadre du projet de loi à l'étude. Notre amendement donne instruction au gouvernement de faire entreprendre un examen complet et indépendant. Il ne s'agit pas d'un simple petit examen rapide. Nous parlons d'une étude très sérieuse de ce que nous avons fait de cette loi.

Il vaudrait mieux s'en tenir à «la présente loi». L'expression «la présente loi» couvre ce que nous avons fait ces dernières semaines, y compris non seulement les modifications apportées à la Loi sur la défense nationale, mais aussi d'autres modifications que nous devrions examiner, mais exclut tous les autres éléments qui vont au-delà de nos travaux. Je crois vraiment que nous devrions nous en tenir à cela.

Le sénateur Rompkey: Permettez-moi de soulever un autre point qui mérite réflexion. L'objet de l'amendement est de faire procéder à un examen complet et indépendant. Le paragraphe (2) permet de croire que cet examen complet indépendant doit se faire hors du Parlement. Je me pose donc des questions sur le rôle du Parlement. Nous demandons qu'un examen indépendant soit fait, puis soumis à chacune des deux chambres du Parlement.

C'est un point que nous devrions discuter. Pourquoi ne pas envisager les choses à l'inverse? L'examen de la politique de défense a été l'une des expériences les plus satisfaisantes que j'ai connues. Elle a été réalisée par un comité parlementaire mixte composé de représentants des deux Chambres. Enfin, ce fut l'un des rares cas où le Parlement s'est prononcé avant l'exécutif. L'examen parlementaire a été réalisé et rendu public avant même que le livre blanc ne soit rédigé ou accepté par le gouvernement.

C'était bien différent de ce qui s'est passé aux États-Unis, en Allemagne, en France et dans bien d'autres pays. J'ai trouvé l'expérience très satisfaisante. Les parlementaires ont été les premiers à s'occuper de cette politique avant qu'elle ne soit confiée aux «experts».

I put it in the context of what is happening to Parliament and what is happening to us as parliamentarians. I am not sure that the talent in both Houses is being used as much as it should be. I speak from experience both in the House of Commons and in the Senate. I make the same criticism, perhaps even more so, of House of Commons committees than of Senate committees. I think they could be used a lot more. I think that is the heart of Parliament. If you look at the McGrath report, a number of revisions of parliamentary practices on which pronouncements have been made, this is where the bulk of recommendations are — strengthen the parliamentary committees.

I raise this matter for discussion. I understand the intent of this amendment. I know that all wisdom does not reside in Parliament, but Parliament can co-opt a lot of that wisdom if it wants to.

I simply raise this question: Is it appropriate to have an extra-parliamentary review and then a parliamentary review, or would it be better to initiate the review within Parliament?

Senator Forrestall: I share in that very important question.

Senator Beaudoin: I have no objection to having two paragraphs. I think it may be done in one, but I would compromise on that. All we need is the words "every five years" instead of "within five years" and "independent and comprehensive review" instead of "review."

If you prefer to have two paragraphs, I would not object to that. However, if you add in the first line of clause 96, "an independent and comprehensive review," and change "within five years after the coming into force of this section" to "within every five years after the coming into force of this section," with the addition of only a few words the problem is solved. I do not see why we are going in that direction.

I have one problem with that, of course. I agree with an independent review, but an exhaustive review every five years will be a full-time job. However, if the majority wants "independent and comprehensive," I will not object to it, although it is very ambitious.

It is only the end of the clause that should be changed from "within five years" to "within every five years," and that will be the end of it. That is exactly what Chief Justice Dickson said. He said every five years. He does not go as far as we do.

Senator Moore: He does say independent.

Senator Beaudoin: That is right. It is good for it to be independent, but I do not think it is realistic to have a comprehensive report every five years.

Obviously, I support the words "of this Act." The rest is purely drafting.

Senator Joyal: I wish to comment on Senator Rompkey's points about a specialized committee of the Houses of Parliament doing the review. I would much prefer that the review be done independently and that we review it, for obvious reasons. To do

J'aurais placé cela dans le contexte de ce qui arrive au Parlement et de ce qui nous arrive à nous, parlementaires. Je ne suis pas certain que les compétences des deux Chambres soient suffisamment exploitées. Je parle d'après l'expérience que j'ai acquise tant à la Chambre des communes qu'au Sénat. Ma critique s'adresse autant sinon plus aux comités de la Chambre des communes qu'à ceux du Sénat. Je crois qu'on pourrait les utiliser davantage. Je crois qu'ils constituent le cœur même du Parlement. Il suffit d'examiner le rapport McGrath pour constater que c'est à ce domaine de la pratique parlementaire que s'appliquent la plupart des recommandations: renforcer les comités parlementaires.

Je soumets cette question à votre réflexion. Je comprends l'intention de l'amendement. Je sais que le Parlement n'abrite pas nécessairement toute la sagesse du monde, mais on peut certes y trouver beaucoup de sagesse.

Je pose donc la question suivante: Est-il indiqué d'avoir un examen extraparlementaire suivi d'un examen parlementaire? Ne vaudrait-il pas mieux réaliser l'examen au Parlement?

Le sénateur Forrestall: Je crois que c'est une question très importante.

Le sénateur Beaudoin: Je ne m'oppose pas à garder deux paragraphes. Je crois qu'un seul suffirait, mais je suis prêt à en accepter deux. Si nous en gardons un seul, il suffirait de remplacer «dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur» par «tous les cinq ans après l'entrée en vigueur» et «l'examen» par «un examen complet et indépendant».

Si vous préférez garder deux paragraphes, je ne m'y oppose pas. Toutefois, en substituant, à la première ligne de l'article 96, «un examen complet et indépendant» à «l'examen» et «tous les cinq ans après l'entrée en vigueur» à «dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur», on réglerait toute l'affaire en ajoutant quelques mots. Je ne vois pas pourquoi nous prenons cette direction.

Je vois cependant une autre difficulté. J'accepte volontiers l'idée d'un examen indépendant, mais un examen complet à réaliser tous les cinq ans, c'est du travail à temps plein. Toutefois, si la majorité s'entend sur «examen complet et indépendant», je ne m'y opposerai pas, même si c'est très ambitieux.

Il n'y a qu'à remplacer «dans les cinq ans» par «tous les cinq ans» à la fin de l'article. Nous n'aurions besoin de rien d'autre. C'est exactement ce que le juge en chef Dickson voulait. Il a dit «tous les cinq ans». Il n'est pas allé aussi loin que nous l'avons fait.

Le sénateur Moore: Il a précisé «indépendant».

Le sénateur Beaudoin: C'est exact. Ce serait une bonne chose de procéder à un examen indépendant, mais je ne pense pas qu'il soit réaliste de faire un examen complet tous les cinq ans.

Bien sûr, j'appuie l'expression «de la présente loi». Tout le reste n'est que de la rédaction.

Le sénateur Joyal: J'ai quelques observations à formuler au sujet de la proposition du sénateur Rompkey concernant la formation d'un comité spécialisé des deux Chambres chargé de réaliser l'examen. Pour des raisons évidentes, je préférerais

such a review, it would be necessary to study many cases. Although we do have the expertise to do that, I am not sure that it would be the best use of the time of members of either house. I prefer to trust the experts, especially in matters such as the administration of justice. Although your proposal has merit, it would not diminish the role of both houses of Parliament to review a report prepared by experts.

To return to a point made by Senator Grafstein on a qualification made by the late Chief Justice Dickson, section 17(b) of his report recommends the following:

...an independent review of the legislation that governs the Department of National Defence and the Canadian Forces be undertaken every five years following the enactment of the legislative changes required to implement the recommendations contained in this Report and in our March 1997 report.

In other words, it is a review of the legislation, but only insofar as that legislation is amended or considered in his recommendations that deal with military justice. So there is a very well-defined scope there.

In my opinion, we must stick to that. That is our mandate and that is essentially what the act entrusted us to do. As I said earlier, we did not hear any other evidence with regard to the other aspects of the Armed Forces, and there are many.

I believe that if we stick to the original proposal, with the addition of "independent," which is an important element, and as long as we cover what Justice Dickson recommended, we will be doing our job.

Senator Bryden: I believe that Senator Beaudoin's suggestion has much merit. The goal in drafting is to get the required substantive change while affecting the original section, which presumably was carefully thought out, as little as possible. Your suggestion to include "comprehensive" accomplishes that. Many people in the Department of National Defence will do nothing but prepare for reviews. People need an opportunity to do their jobs. It must be independent, but the review will go on forever if there must be a report every five years.

From my experience on the Special Senate Committee on Security and Intelligence, I can tell you that it would be much better to have experts prepare a comprehensive report for our review.

Senator Nolin: Senator Rompkey, with all due respect to the House of Commons, I do not think it is independent. I would prefer to have an independent review done by people who have worked in that system, exactly as Justice Dickson recommended.

Senator Beaudoin: It is already there in clause 96. It states "each House of Parliament."

beaucoup que l'examen soit fait ailleurs et qu'il nous soit ensuite soumis. Pour procéder à un tel examen, il faudrait étudier de nombreux cas. Bien que nous ayons l'expertise nécessaire pour le faire, je ne suis pas sûr que ce serait une utilisation judicieuse du temps des parlementaires. Je préfère m'en remettre aux experts, surtout dans des questions relevant de l'administration de la justice. Bien que votre proposition ne manque pas d'intérêt, le fait pour nous d'examiner un rapport établi par des experts ne diminue en rien le rôle des deux chambres du Parlement.

Pour revenir au point de soulevé par le sénateur Grafstein au sujet de ce que dit le rapport du défunt juge en chef Dickson, la recommandation 17b) propose:

[...] qu'une révision indépendante de la législation régissant le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes soit effectuée tous les cinq ans après l'entrée en vigueur des modifications législatives nécessaires à la mise en oeuvre des recommandations contenues dans le présent rapport et dans notre rapport du mois de mars 1997.

En d'autres termes, il s'agit d'un examen des mesures législatives, mais seulement dans la mesure où elles sont influencées ou modifiées par les recommandations relatives à la justice militaire. La portée de la recommandation est donc très bien définie.

À mon avis, nous devrions nous en tenir à cela. C'est notre mandat et c'est essentiellement ce que la loi nous charge de faire. Comme je l'ai dit plus tôt, nous n'avons entendu aucun témoignage concernant les autres aspects des Forces canadiennes, et il y en a beaucoup.

Je crois qu'en nous en tenant à la proposition initiale, après addition de l'adjectif «indépendant», qui constitue un élément important, et en couvrant ainsi ce qu'a recommandé le juge Dickson, nous aurons fait notre devoir.

Le sénateur Bryden: Je crois que la proposition du sénateur Beaudoin est très utile. L'objectif, en rédaction, est d'apporter les changements de fond nécessaires en modifiant le moins possible la disposition de départ qui, nous devons le supposer, a fait l'objet d'une soigneuse réflexion. Votre suggestion consistant à ajouter «complet» permet d'atteindre l'objectif. Beaucoup d'employés du ministère de la Défense nationale ne feront rien d'autre que préparer des examens. Les gens ont besoin d'avoir l'occasion de faire leur travail. Il doit être indépendant, mais l'examen ne finira jamais s'il faut présenter un rapport tous les cinq ans.

D'après mon expérience au comité spécial du Sénat sur la sécurité et le renseignement, je peux vous dire qu'il vaut beaucoup mieux laisser des experts s'occuper d'un rapport complet, puis le revoir ensuite.

Le sénateur Nolin: Sénateur Rompkey, malgré tout le respect que j'ai pour la Chambre des communes, je dois dire que ce ne serait pas un examen indépendant. Je préférerais confier un examen indépendant à des gens qui se sont déjà occupés du système, comme l'a recommandé le juge Dickson.

Le sénateur Beaudoin: C'est déjà là à l'article 96, qui dit «devant chaque chambre du Parlement».

Senator Nolin: I think we can have both. We can have an independent review by a group of persons appointed by the minister and then a report tabled here based on the findings of that report.

First, Senator Beaudoin, I prefer "within five years" rather than "every five years." Second, if you look at the amendment proposed by Senator Grafstein, it is important to understand why we have two subsections. There is a subsection dealing with the review and then a subsection dealing with the report. There is no time limit on the review. It is "from time to time." Under proposed subclause (1), it can be whenever the minister wishes to have the review undertaken. However, subclause (2) is different because now Parliament is doing the report — that is, in both Houses of Parliament — within five years. We must separate the two. They are two different items and we should deal with the review in subparagraph (1) with no time limit, whenever the minister wants to conduct the review. Of course, five years is the ultimate, because subclause (2) will cover that.

The Chairman: I am told that it is difficult to fit the concepts from the second clause into the first in the way that we have been discussing. What Senator Nolin is saying is correct.

Senator Forrestall: To the best of my knowledge, there is nothing presently in the National Defence Act that triggers a review of any kind whatsoever. The authority to do that lies in another statute that has served us well for 100 years.

I am trying to be very careful here. Having spent about 24 years in the House of Commons, I must disagree with my friend Senator Rompkey. We may seem to be independent or we may believe that we are somewhat independent, but that is the role of the House of Commons. It is the link between the people and the Department of National Defence — that is, the men and women who make up our Armed Forces.

When you sever or impair that link, or do something to change it without a very substantial Canadian debate — and I am talking about civil control in the military as it is perceived not necessarily by you learned gentlemen around the table here but by lay people like myself — I become very alarmed. People become somewhat alarmed when there is a perceived loss of contact. National defence is not the only area where this occurs, but it certainly is one of them. The preferable way is some other form of trigger, for example, 50 members of Parliament rising in the House of Commons and petitioning the Minister of National Defence to look at a section or to look at the entire act, which would cause it to happen. Once you start doing a five-year review, a whole branch would be created. A secretariat would develop very quickly whose sole job would be to do this work. They would have to do that because there is no other trigger. Should the Minister of National Defence be concerned about other matters, this might not preoccupy him to the point where he could take the right decision with respect to a consequence of the agreement.

Le sénateur Nolin: Je crois que nous pouvons gagner sur les deux tableaux. Nous pouvons faire faire un examen indépendant par un groupe de personnes nommées par le ministre, puis faire déposer ici un rapport basé sur les conclusions de cet examen.

Tout d'abord, sénateur Beaudoin, je préfère «dans les cinq ans» plutôt que «tous les cinq ans». Ensuite, il importe de comprendre pourquoi l'amendement proposé par le sénateur Grafstein comporte deux paragraphes. Le premier paragraphe traite de l'examen et le second, du rapport. L'examen n'est soumis à aucun délai: il est entrepris «à l'occasion». En vertu du paragraphe (1) proposé, l'examen peut avoir lieu au moment choisi par le ministre. Toutefois, le paragraphe (2) est différent: un rapport doit être déposé devant les deux chambres du Parlement dans les cinq ans. Nous devons séparer les deux paragraphes. Il s'agit en effet de deux éléments distincts: d'une part, un examen sans limite de temps, au moment choisi par le ministre, et de l'autre, un rapport dans un délai maximum de cinq ans, en vertu du paragraphe (2).

La présidente: On me dit qu'il serait difficile d'adapter les concepts du second paragraphe, que nous avons discutés, pour les insérer dans le premier. Ce que dit le sénateur Nolin est exact.

Le sénateur Forrestall: À ma connaissance, il n'y a actuellement rien dans la Loi sur la défense nationale qui puisse déclencher un examen quelconque. Le pouvoir d'entreprendre un examen se trouve dans une autre loi qui nous a bien servis depuis un siècle.

Je dois être très prudent ici. Ayant passé près de 24 ans à la Chambre des communes, je dois dire que je ne suis pas d'accord avec mon ami, le sénateur Rompkey. Nous pouvons paraître indépendants ou croire que nous le sommes dans une certaine mesure, mais c'est le rôle de la Chambre des communes. C'est le lien entre la population et le ministère de la Défense nationale, c'est-à-dire les hommes et les femmes qui composent nos forces armées.

Si on coupe ou compromet ce lien, si on fait quelque chose qui le modifie sans tenir un grand débat national — je veux parler ici du contrôle civil des militaires tel qu'il est perçu non pas nécessairement par un groupe de personnes aussi distinguées que celui qui est réuni autour de cette table, mais par des profanes comme moi-même —, je deviens très inquiet. Les gens s'inquiètent lorsqu'ils perçoivent une perte de contact. La défense nationale n'est pas le seul domaine où cela se produit. Il serait préférable de recourir à un autre moyen de déclenchement, par exemple, 50 députés qui se lèvent à la Chambre des communes pour demander au ministre de la Défense nationale d'examiner une disposition ou la loi dans son ensemble. Si nous exigeons un examen quinquennal, toute une direction générale sera créée. Tout un secrétariat sera rapidement établi, dont la seule fonction sera de procéder à cet examen. Il faudrait le faire de cette façon par suite de l'absence d'un autre mécanisme de déclenchement. Si le ministre de la Défense nationale était préoccupé par d'autres questions, cela pourrait ne pas l'inquiéter au point de prendre la bonne décision au sujet d'une conséquence de cet accord.

I wish there were another trigger, but I do not know of one in the act itself. As I have read this bill over the last few months, there is nothing in it that triggers this, other than the authority that lies in other statutes giving the minister the authority to do whatever he wants to do.

Senator Rompkey's second point bears repeating. We are masters of our own destiny, and we can review anytime we want. We can call whomever we want. We can hire whatever advisory staff or research officers we choose to hire. We can do that as a Senate committee, as some of us have been proposing over past years; or we can do it jointly, by petitioning the House of Commons to join with us in a joint effort to do this review.

If that satisfies the absence of another trigger for the people around this table, then I do not know why you do not include Justice Dickson's recommendation that the matter be reviewed from time to time.

Senator Grafstein: I will not deal with drafting. I hope that our advisers have been working on this to see if we can come up with a consensus draft. I am open to that, because the whole idea here was to incorporate the sum and substance of recommendation 17(b), and the most effective way of doing that.

I want to deal with the substantive issue raised by Senator Rompkey. I agree with him that Senate committees and House of Commons committees should be, in many instances, places where we advance experts. However, when it comes to judicial matters, this is not the case.

I say that, Senator Rompkey, because I spent the last month or so, as we were working on the Judges Act, trying to take a look at the question of judicial independence. In order to do so, I had to rely on outside experts who had done some serious work in the field to go through the numerous cases to deal with it. I am halfway through the last tract. The bill has already been passed, but I want to finish it off. I think judicial matters are a lot different than policy matters of a general nature. It is too labour intensive and I cannot see a committee working through those cases and such things.

What we are really looking at here is an independent outside expert, free of the House of Commons and all the partisanship that goes on over there and free of our time, because I do not think we could take the time to deal with this. When it comes to these matters, an independent review is the way to go. I do not deny, however, that in many instances a Senate committee may be a lot better than experts.

In foreign affairs, we did a better job than the experts and the diplomats. I agree with the fact that we should stick to an independent review as a principle. However, when it comes to drafting, our drafters have looked at this. In fact, it came from them. I should have proceeded with more meticulous care, but I

J'aurais souhaité qu'il existe un autre mécanisme de déclenchement, mais, à ma connaissance, il n'en existe pas dans la loi elle-même. J'ai bien examiné le projet de loi au cours des derniers mois et je n'y ai rien trouvé qui puisse déclencher cet examen, sauf le pouvoir conféré au ministre par d'autres lois de faire ce qu'il veut.

Le second point soulevé par le sénateur Rompkey mérite d'être répété. Nous sommes habilités à prendre nos propres décisions. Nous pouvons entreprendre n'importe quel examen, quand nous le voulons. Nous pouvons convoquer n'importe qui. Nous pouvons engager tout le personnel consultatif et tous les agents de recherche dont nous avons besoin. Nous pouvons le faire à titre de comité du Sénat, comme certains d'entre nous le proposent depuis quelques années, ou bien nous pouvons le faire conjointement, en adressant une pétition à la Chambre des communes pour lui demander d'entreprendre un examen commun.

Si les personnes ici présentes sont satisfaites malgré l'absence d'un autre mécanisme de déclenchement, je ne sais pas pourquoi vous ne voulez pas inclure la recommandation du juge Dickson demandant que la question soit réexaminée de temps à autre.

Le sénateur Grafstein: Je ne veux pas m'occuper de questions de rédaction. J'espère que nos conseillers ont travaillé là-dessus et qu'ils pourront nous proposer un texte qui puisse satisfaire tout le monde. Je suis ouvert aux propositions parce que toute l'idée consistait à refléter le mieux possible le contenu de la recommandation 17b).

Je voudrais aborder la question de fond soulevée par le sénateur Rompkey. Je conviens avec lui que les comités du Sénat et de la Chambre des communes sont des lieux où nous pouvons souvent surclasser les experts. Toutefois, ce n'est pas le cas lorsqu'il s'agit de questions judiciaires.

Si je dis cela, sénateur Rompkey, c'est parce que j'ai passé le mois dernier à m'occuper de la Loi sur les juges et de la question de l'indépendance judiciaire. Pour le faire, j'ai dû compter sur des experts extérieurs, qui avaient déjà fait des travaux sérieux dans ce domaine, pour étudier les nombreux cas qui devaient l'être. Je suis encore à mi-chemin de la dernière étape. Le projet de loi a déjà été adopté, mais j'avais quand même l'intention de terminer le travail. Je crois que les questions judiciaires sont très différentes des questions de politique générale. Il y a énormément de travail à faire et je vois mal un comité se charger lui-même de tout cela.

Nous envisageons ici de confier le travail à des experts indépendants de l'extérieur, qui n'auraient aucun lien avec la Chambre des communes, qui seraient à l'abri des tractations partisanes et qui seraient libres de leur temps — parce que je ne crois pas non plus que nous aurions le temps de le faire. Dans ces domaines, l'examen indépendant constitue la seule façon efficace de procéder. Je ne nie pas cependant que, dans beaucoup de cas, un comité du Sénat peut aboutir à de bien meilleurs résultats que des experts.

Dans le domaine des affaires étrangères, nous avons fait du meilleur travail que les experts et les diplomates. Je crois que nous devrions nous en tenir au principe d'un examen indépendant. Toutefois, quand il s'agit de rédaction, ce sont nos rédacteurs qui s'en occupent. En fait, le texte est d'eux. J'aurais peut-être dû

am open to their advice and the comments made by the senators here. I agree that the word "comprehensive" goes well beyond what we intended to do and what I convinced myself and our colleagues to do. I am prepared to withdraw that reference.

The question is: How do we expertly inculcate the principles that we talked about in clause 91? I should like to hear from our experts about that.

The Chairman: I will read into the record what the researchers have come up with at this point. Clause 96(1) states:

The Minister shall cause an independent review of the provisions and operation of this Act to be undertaken from time to time.

Subclause (2) will remain as you moved it, Senator Grafstein.

Senator Grafstein: I agree with that.

Senator Fraser: I have two points. First, I believe "operations" should be in the singular, not in the plural. You read it in the plural.

The Chairman: Yes. I apologize.

Senator Fraser: Next, subclause (2) states:

The Minister shall cause a report on a review conducted...

I would like it to say "the report," not "a report." "A report" could be one paragraph testifying to us that such a review was conducted.

Senator Grafstein: It should say "shall cause the review."

Senator Fraser: No, it is the report of the review.

Senator Nolin: The French version is fine in that area. It is very precise.

Senator Fraser: In French, it is the report of the review.

The Chairman: There will be more than one report, but only one report at a time. Hence, the report on the review would be correct.

Senator Fraser: The report of the review; that is to say, the reviewer will be reporting to the minister. We should see what the reviewer has told the minister, not the minister's report of what the reviewer said.

The Chairman: My resident experts are saying that that really does not work within the rest of the sentence. "The minister shall cause the report on the review," et cetera, "within every five year period following the tabling of a report under this subsection."

Senator Bryden: You are going to hate me for saying this, but we have talked about the fact that there may be more than one review within a five-year period.

The Chairman: As long as it is within, it can be as many as they like.

I examiner de plus près, mais j'accepte leurs conseils, comme j'accepte les observations formulées ici par les sénateurs. Je conviens en outre que le mot «complet» va bien au-delà de ce que nous voulions faire. Je suis donc disposé à le retirer.

La question est donc de savoir comment nous pouvons, de la manière la plus compétente possible, intégrer dans l'article 96 les principes dont nous avons parlé. J'aimerais entendre le point de vue de nos experts.

La présidente: Je vais donner lecture, pour le compte rendu, de ce que nos attachés de recherche ont écrit jusqu'ici. Le paragraphe 96(1) est ainsi libellé:

Le ministre fait procéder, à l'occasion, à un examen indépendant des dispositions et de l'application de la présente loi.

Le paragraphe (2) reste tel que vous l'avez proposé, sénateur Grafstein.

Le sénateur Grafstein: Je suis d'accord.

Le sénateur Fraser: J'ai deux questions à soulever. D'abord, «application» devrait être au singulier et non au pluriel. Je crois que vous l'avez lu au pluriel.

La présidente: Je le reconnaiss et je m'en excuse.

Le sénateur Fraser: Ensuite, le paragraphe (2) dit, dans la version anglaise:

Le ministre fait déposer un rapport d'un examen [...]

Je préférerais «le rapport» plutôt que «un rapport». «Un rapport» pourrait consister en un paragraphe attestant que l'examen a été réalisé.

Le sénateur Grafstein: Il faudrait donc dire «fait déposer l'examen».

Le sénateur Fraser: Non, c'est le rapport de l'examen.

Le sénateur Nolin: La version française est parfaite à cet égard. Elle est très précise.

Le sénateur Fraser: En français, c'est «le rapport de l'examen».

La présidente: Il y aura plus d'un rapport, mais seulement un rapport à la fois. Par conséquent, «le rapport de l'examen» conviendrait parfaitement.

Le sénateur Fraser: Le rapport de l'examen. Cela revient à dire que l'examinateur présentera son rapport au ministre. Nous devons voir ce que l'examinateur a dit au ministre et non le rapport du ministre sur ce que l'examinateur a dit.

La présidente: Selon nos experts, cela ne convient pas dans le contexte, parce que le texte de la version anglaise dirait: «Le ministre fait déposer le rapport de l'examen... dans les cinq ans suivant le dépôt d'un rapport en vertu du présent paragraphe.»

Le sénateur Bryden: Vous allez me détester de soulever ce point, mais nous avons dit qu'il pourrait y avoir plus d'un examen par période de cinq ans.

La présidente: Tant que c'est dans la période de cinq ans, il peut y en avoir autant qu'on en veut.

Senator Bryden: So the minister shall cause the report on each review.

Senator Fraser: On any review?

Senator Beaudoin: Five years is peanuts.

Senator Grafstein: Since it is my motion, may I ask suggest the following to the drafters? The Minister shall cause an independent review of the provisions and operation of this Act, et cetera. The Minister shall cause the review conducted under subsection (1) to be laid before the House following the tabling of a review under this subsection.

The Chairman: The review is an action. The report is what results from the review.

Senator Beaudoin: The review is still continuing. The report is every five years.

The Chairman: They go out into the field and they review, following which they come back and report.

Senator Rompkey: The senator's point is well taken. It must be the definite article, "the" review.

The Chairman: I have been told that this works, then: "The Minister shall cause an independent review of the provisions and operation of this Act to be undertaken from time to time." Proposed subsection (2) would read: "The Minister shall cause the report on a review conducted under subsection (1) to be laid before each House of Parliament within five years after the day on which this Act is assented to, and within every five year period following the tabling of a report under this subsection."

Are you in agreement, Senator Grafstein?

Senator Grafstein: I am, indeed, on the undertaking that there is no further comment.

Senator Beaudoin: The second clause is what?

The Chairman: The second clause is the parliamentary part of it. The first clause is the minister causing the review.

Senator Beaudoin: That is clear, but the second is not clear.

The Chairman: "The Minister shall cause the report on a review conducted under subsection (1) to be laid before each House of Parliament within five years after the day on which this Act is assented to, and within every five year period following the tabling of a report under this subsection."

They do it once and then they continue.

Do you want to change the French part "à l'occasion" to "in any way"?

Senator Beaudoin: In French, it means something now because the review will be continuing.

The Chairman: Is "de temps à autre" better?

Le sénateur Bryden: On pourrait donc dire: «Le ministre fait déposer le rapport de chaque examen.»

Le sénateur Fraser: De tout examen, peut-être?

Le sénateur Beaudoin: Cinq ans, ça passe en un clin d'oeil.

Le sénateur Grafstein: Comme je suis l'auteur de la motion, je voudrais proposer ce qui suit aux rédacteurs: Le ministre fait déposer un examen indépendant des dispositions et de l'application de la présente loi, et cetera. Puis, le ministre fait déposer l'examen réalisé en vertu du paragraphe (1) devant la Chambre après le dépôt d'un examen en vertu du présent paragraphe.

La présidente: Un examen, c'est une action, dont le rapport est le résultat.

Le sénateur Beaudoin: L'examen est permanent. Le rapport est présenté tous les cinq ans.

La présidente: Les examinateurs vont sur le terrain et examinent, à la suite de quoi ils reviennent et présentent leur rapport.

Le sénateur Rompkey: Je comprends le point soulevé par le sénateur. Il faut utiliser l'article défini, «l'examen» plutôt que «un examen».

La présidente: On me dit que ça peut aller. Le texte serait donc le suivant: «Le ministre fait procéder, à l'occasion, à un examen indépendant des dispositions et de l'application de la présente loi.» Le paragraphe (2) proposé serait ainsi libellé: «Au plus tard cinq ans après la date de la sanction de la présente loi, et, par la suite, au plus tard cinq ans après le dépôt du rapport précédent, le ministre fait déposer devant chacune des chambres du Parlement le rapport de l'examen auquel il a fait procéder en application du paragraphe (1).»

Êtes-vous d'accord, sénateur Grafstein?

Le sénateur Grafstein: Tout à fait d'accord, pourvu qu'il n'y ait pas d'autres observations.

Le sénateur Beaudoin: Quel est encore le texte du second paragraphe?

La présidente: Le second paragraphe traite de l'aspect parlementaire. Le premier charge le ministre de faire entreprendre l'examen.

Le sénateur Beaudoin: Le premier paragraphe est clair, mais pas le second.

La présidente: Voici le texte: «Au plus tard cinq ans après la date de la sanction de la présente loi, et, par la suite, au plus tard cinq ans après le dépôt du rapport précédent, le ministre fait déposer devant chacune des chambres du Parlement le rapport de l'examen auquel il a fait procéder en application du paragraphe (1).»

On le fait une fois, puis on continue.

Voulez-vous également modifier l'expression «à l'occasion» dans la version française?

Le sénateur Beaudoin: En français, l'expression signifie quelque chose maintenant parce que l'examen est permanent.

La présidente: Serait-il préférable de dire «de temps à autre»?

Senator Nolin: No, the independent review that we are looking at in subsection (1) is not an ongoing review. "L'occasion," means that whenever the minister feels there should be review he will create the review. "L'occasion," for me, is fine.

Senator Beaudoin: That is right.

Senator Nolin: From time to time, à l'occasion.

The Chairman: It has been moved by the Honourable Senator Grafstein that clause 96 be amended by replacing lines 1 to 6, on page 89, with the following.

"96(1) The Minister shall cause an independent review of the provisions and operation of this Act to be undertaken from time to time.

(2) The Minister shall cause the report on a review conducted under subsection (1) to be laid before each House of Parliament within five years after the day on which this Act is assented to, and within every five year period following the tabling of a report under this subsection."

I will ask Dr. Lank to read the amendment in French.

[Translation]

Ms Lank:

Moved by the honourable senator Grafstein:

That Bill C-25 be amended in Clause 96 by replacing lines 1 to 6, on page 89, with the following:

96. (1) The Minister shall cause an independent review of the provisions and operation of this Act to be undertaken from time to time.

(2) The Minister shall cause the report on a review conducted under subsection (1) to be laid before each House of Parliament within five years after the day on which this Act is assented to, and within every five year period following the tabling of a report under this subsection.

[English]

Senator Beaudoin: You refer to the Royal Assent and after that the deposit. It is two different dates.

The Chairman: The first reference is the first report after this proposed legislation comes into effect. The next part of that sentence is for the rolling five-year review afterwards.

Senator Beaudoin: Each five years after what?

The Chairman: After each report is tabled, then the clock starts again and there will be another five-year period.

The question, then, is on the amendment to clause 96.

Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the amendment?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: I declare the amendment carried.

Shall clause 96, as amended, carry?

Le sénateur Nolin: Non, l'examen indépendant mentionné au paragraphe (1) n'est pas un examen permanent. «À l'occasion» signifie que le ministre ordonne un examen au moment où il juge bon que cet examen ait lieu. À mon avis, «à l'occasion» est parfait.

Le sénateur Beaudoin: Je suis d'accord

Le sénateur Nolin: «From time to time», «à l'occasion», c'est tout à fait cela.

La présidente: Il est proposé par l'honorable sénateur Grafstein que l'article 96 soit modifié par substitution, aux lignes 1 à 6, page 89, de ce qui suit:

«96(1) Le ministre fait procéder, à l'occasion, à un examen indépendant des dispositions et de l'application de la présente loi.

(2) Au plus tard cinq ans après la date de la sanction de la présente loi, et, par la suite, au plus tard cinq ans après le dépôt du rapport précédent, le ministre fait déposer devant chacune des chambres du Parlement le rapport de l'examen auquel il a fait procéder en application du paragraphe (1).»

Je demande à Mme Lank de lire l'amendement en français.

[Français]

Mme Lank:

Il est proposé par l'honorable sénateur Grafstein

Que le projet de loi C-25 soit modifié à l'article 96 par substitution, aux lignes 1 à 6, page 89, de ce qui suit:

96.(1) Le ministre fait procéder, à l'occasion, à un examen indépendant des dispositions et de l'application [\$] de la présente loi,[\\$]

(2) Au plus tard cinq ans après la date de la sanction de la présente loi, et, par la suite, au plus tard cinq ans après le dépôt du rapport précédent, le ministre fait déposer devant chacune des chambres du Parlement le rapport de l'examen auquel il a fait procéder en application du paragraphe (1).

[Traduction]

Le sénateur Beaudoin: Vous parlez de la sanction royale puis du dépôt. Il s'agit de deux dates différentes.

La présidente: La première mention se rapporte au rapport à présenter après l'entrée en vigueur du projet de loi. La seconde traite des périodes quinquennales qui suivent.

Le sénateur Beaudoin: Qui suivent quoi?

La présidente: Le dépôt de chaque rapport. Ensuite, on recommence à compter parce qu'il y a une nouvelle période de cinq ans.

Le vote porte maintenant sur l'amendement de l'article 96.

Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter l'amendement?

Des voix: D'accord.

La présidente: Je déclare l'amendement adopté.

L'article 96, dans sa forme modifiée, est-il adopté?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: I declare the motion carried.

Shall clauses 97 to 128 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall the bill, as amended, carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall I report the bill, as amended, to the Senate?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Now we come to the report. This is a draft. It will be changed because of the amendment we have just passed. The last two paragraphs referring to clause 96 must be rewritten.

Are there any specific comments on this?

Senator Beaudoin: I thought, when I read this draft, especially the fourth paragraph, that it was very strong. That is all right but will people not ask why we do not amend the legislation?

Senator Nolin: We will have the act again in five years. That is my response.

Senator Beaudoin: That is a good answer.

Senator Nolin: As you said, we already have a very important review of a very old — .

Senator Beaudoin: Problem?

Senator Nolin: — system. Let us start it, and in five years we will look at it again, but we need the report.

The Chairman: That is very much so, yes.

Senator Grafstein: I see the report, and I am delighted with one exception that incorporates, to the best of my recollection, members' concerns on all sides.

I would add one substantive change. The fourth recommendation of the Dickson report of March 25, 1997 says that the existing code of service discipline should be re-enacted into a separate federal statute. I remember the evidence on that.

Senator Nolin: They were working on it.

Senator Grafstein: I understand that. That was a strong recommendation and, quite frankly, I would have preferred to see that recommendation enacted at the same time that we are doing this. However, I accept the department's answer that it was not expedient, because of everything else they were doing, but they undertook to continue working on it.

Des voix: D'accord.

La présidente: Je déclare la motion adoptée.

Les articles 97 à 128 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

Le titre est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

Le projet de loi, dans sa forme modifiée, est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

Puis-je faire rapport du projet de loi, dans sa forme modifiée, au Sénat?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

Nous en venons maintenant au rapport. Vous avez devant vous un projet qui sera modifié pour tenir compte de l'amendement que nous venons d'adopter. Les deux derniers paragraphes, qui traitent de l'article 96, doivent être réécrits.

Y a-t-il des observations particulières à ce sujet?

Le sénateur Beaudoin: J'ai eu l'impression, en lisant le projet, surtout au quatrième paragraphe, que le texte est assez fort. Cela me convient, mais les gens ne vont-ils pas se demander pourquoi nous ne modifions pas le projet de loi?

Le sénateur Nolin: Nous réexaminerons la loi dans cinq ans. C'est la réponse que je donnerais.

Le sénateur Beaudoin: C'est une bonne réponse.

Le sénateur Nolin: Comme vous l'avez dit, nous venons de procéder à une très importante révision d'un très vieux...

Le sénateur Beaudoin: Problème?

Le sénateur Nolin: ... système. Laissons les militaires l'appliquer et, dans cinq ans, nous le réexaminerons, mais nous avons besoin du rapport.

La présidente: C'est tout à fait cela.

Le sénateur Grafstein: Je suis très satisfait du rapport, à une seule exception près. Il s'agit, si je m'en souviens bien, d'une préoccupation exprimée par les membres des deux cotés.

Je ferais un changement de fond. La quatrième recommandation du rapport Dickson du 25 mars 1997 dit que le code de discipline militaire existant devrait être promulgué dans une loi fédérale distincte. Je me souviens des témoignages que nous avons entendus à ce sujet.

Le sénateur Nolin: Le ministère s'en occupait.

Le sénateur Grafstein: Je comprends cela. C'était une importante recommandation qui aurait dû être mise en oeuvre en même temps que tout cela. Toutefois, j'accepte l'argument du ministère selon lequel ce ne serait pas pratique en ce moment, à cause de tout ce qu'il y a d'autre à faire, mais le ministère s'était engagé à poursuivre son travail à cet égard.

It strikes me that we have now given a time frame of five years. We would hope that before the review takes place it would occur before or as part of that five-year review. That gives the department enough time to see how the new mechanism works and, at the same time, take a look at how this affects the statute. So I would like that incorporated as one of our concerns.

Having said that — and I will leave this to the chairman and the steering committee — I think we should recast the report to say that in light of our amendment that in effect institutes a five-year review, and as opposed to saying we are concerned about this or that, we are saying that these are our particular concerns. Then we list all of our concerns. We do not change the substance of our concerns but we say that we would hope and expect that our concerns will be reflected in the independent review referenced in the amendment.

As opposed to an open-ended debate about all these issues all over again, this would almost give initial terms of reference to the independent review. When they come back five years hence, they can see each concern listed and ask how each was met.

This is not to diminish any member's comment because the list of concerns are valid. Everyone should make sure that they incorporate in this list their concerns, if they are substantive. I will accept those if members say they are substantive. Having said that, we should draft the report so it is in sync with our amendment. We have said there will be a five-year review and that is the time when all these matters will be considered. Then we can have our cake and eat it, too.

We have a five-year review when we can address our checklist of concerns, as opposed to a general undertaking from the minister. We will not simply move the concerns into the ether.

That is my suggestion. I am prepared to delegate that to the steering committee for incorporation of that one substantive change regarding the fourth recommendation of the Dickson report to enact the existing code in a separate federal statute. The department indicated that it is seeking to do that.

Senator Nolin: In your comment, are you suggesting that they should wait for the review in five years?

Senator Grafstein: They can do it in five years or sooner.

Senator Nolin: If they are working on it, then as soon as possible.

Senator Grafstein: At least, at the end of the five-year period, which will go very quickly around here, we will have that. It will be helpful to the department and to us and to those on the other side. It is not our intention to reopen this into an endless debate. It is our intention to lay out our concerns and let the department and independent experts work on these so we can satisfy ourselves yet again. That should not be hard to do, Madam Chairman.

Je me rends compte que nous venons de lui donner un délai de cinq ans. J'espère que ce sera fait avant le prochain examen ou dans le cadre de l'examen quinquennal. Cela laisse au ministère assez de temps pour voir comment le nouveau système fonctionne et, en même temps, pour déterminer de quelle façon tout cela influe sur la loi. Quoi qu'il en soit, j'aurais aimé voir cette question figurer parmi nos préoccupations.

Cela étant dit — car je compte laisser la présidente et le comité directeur s'en occuper —, je crois que nous devrions reformuler le rapport en fonction de notre amendement qui institue un examen quinquennal. Au lieu de dire que nous sommes préoccupés par ceci et cela, nous devrions simplement présenter une liste de nos préoccupations. Nous n'en modifierions pas la substance. Nous pourrions simplement dire que nous nous attendons à ce que l'examen indépendant mentionné dans l'amendement tiendra compte de ces préoccupations.

Un tel rapport constituerait presque le mandat initial de l'examen indépendant, ce qui nous éviterait d'avoir à engager un autre débat ouvert sur l'ensemble de ces questions dans cinq ans. Et, lorsque le ministère reviendra nous voir alors, il pourra nous dire de quelle façon il a tenu compte de chacune de nos préoccupations.

Je ne cherche pas du tout à rabaisser les observations de quiconque parce que la liste des préoccupations est très valide. Chacun devrait d'ailleurs s'assurer que toutes ses préoccupations importantes figurent dans cette liste. En définitive, nous devrions rédiger le rapport de façon qu'il reflète notre amendement. Nous demandons un examen quinquennal et c'est donc dans cinq ans que nous réexaminerons toutes ces questions.

Au lieu de compter sur un engagement général de la part du ministre, nous aurons l'examen quinquennal qui nous permettra de reprendre notre liste de préoccupations. Ainsi, nous n'aurons pas tout simplement exprimé des préoccupations dans le vide.

C'est ce que je propose. Je suis prêt à confier cela au comité directeur pour qu'il fasse un changement de fond portant sur la quatrième recommandation du rapport Dickson, qui demande de promulguer le code existant dans une loi fédérale distincte. Le ministère a indiqué qu'il s'efforce de le faire.

Le sénateur Nolin: Voulez-vous dire que le ministère devrait attendre, pour agir, l'examen prévu dans cinq ans?

Le sénateur Grafstein: Il pourrait agir dans cinq ans ou plus tôt.

Le sénateur Nolin: Si le ministère est en train de travailler là-dessus, j'aimerais mieux qu'il le fasse le plus tôt possible.

Le sénateur Grafstein: Au moins, nous l'aurions dans cinq ans. Le temps passe très vite ici. Ce serait utile pour le ministère, pour nous et pour ceux de l'autre côté. Nous n'avons pas l'intention de rouvrir un débat sans fin. Nous voulons formuler nos préoccupations, puis laisser le ministère et des experts indépendants y travailler jusqu'à ce que nous soyons satisfaits. Cela ne devrait pas être trop difficile à faire, madame la présidente.

Senator Beaudoin: Would this be a new paragraph?

The Chairman: Yes, there would be an addition of another paragraph in here.

Senator Beaudoin: We give the steering committee the authority to do that.

The Chairman: With these comments all in mind and with the draft report before you, would you allow the steering committee to work on the report?

Senator Joyal: In the French version, the second paragraph, last line, states, "ingérence importune," but "importune" is not a word in that context. It should be "inopportune."

[Translation]

The last line of the second paragraph should read:

... à empêcher toute ingérence inopportun...
instead of "importune."

[English]

At the fourth paragraph, the first line says:

Le Comité est également préoccupé par l'iniquité...

I find the word "iniquité" to be awkward.

The Chairman: In English, it means inequity.

[Translation]

Senator Joyal: I understand, this is romantic prose, but it should say "différence de traitement," which means inconsistency, rather than "iniquité."

[English]

"Inconsistency" seems to me to be a better reflection of our preoccupation.

[Translation]

Senator Beaudoin: What do you suggest?

Senator Joyal: This is the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. If we say "iniquité," we seem to agree to something that is unfair. The word "iniquité" is very strong.

[English]

The Chairman: We could say "the apparent difference."

Senator Fraser: We do not need "apparent." It is a difference.

The Chairman: That is right.

Senator Joyal: It is a difference, but "l'iniquité" should not be part of a report where we will adopt the legislation.

The Chairman: Why not just use the word "difference"?

Senator Joyal: I would agree with that.

Le sénateur Beaudoin: Est-ce que ce serait un nouveau paragraphe?

La présidente: Oui, nous ajouterions ici un nouveau paragraphe.

Le sénateur Beaudoin: Nous accordons au comité directeur le pouvoir de faire.

La présidente: En gardant tout cela à l'esprit et sur la base du projet de rapport qui est devant vous, permettez-vous au comité directeur de rédiger la version finale du rapport?

Le sénateur Joyal: À la dernière ligne du deuxième paragraphe, dans la version française, il y a l'expression «ingérence importune». «Importune» est impropre dans ce contexte. Il faudrait dire «inopportune».

[Français]

La dernière ligne du deuxième paragraphe.

[...] à empêcher toute ingérence inopportun [...]

Au lieu d'importune.

[Traduction]

À la première ligne du quatrième paragraphe, on peut lire:

Le comité est également préoccupé par l'iniquité...

Je trouve le mot «iniquité» déplacé.

La présidente: C'est le même mot en anglais.

[Français]

Le sénateur Joyal: Je comprends, c'est de la prose romantique, mais c'est plutôt la différence de traitement que l'iniquité.

[Traduction]

Je crois que «différence» refléterait mieux notre préoccupation.

[Français]

Le sénateur Beaudoin: Qu'est-ce que vous suggérez?

Le sénateur Joyal: Nous sommes au comité des affaires juridiques et constitutionnelles. Si on dit «iniquité», on a l'air d'être d'accord avec une iniquité. Le mot «iniquité» est très sérieux.

[Traduction]

La présidente: Nous pourrions dire «la différence apparente».

Le sénateur Fraser: Nous n'avons pas besoin de dire «apparente». La différence existe.

La présidente: C'est exact.

Le sénateur Joyal: C'est une différence, mais il ne devrait pas y avoir mention d'«iniquité» dans un rapport par lequel nous adoptons un projet de loi.

La présidente: Pourquoi ne pas dire «différence»?

Le sénateur Joyal: Je suis d'accord.

[Translation]

Different treatment is what we mean, but we cannot say "iniquité" because we would be agreeing to something unfair. If I were convinced this was unfair, I would definitely move an amendment.

[English]

The Chairman: Is it agreed that we can work on that?

Senator Joyal: Yes. Do you understand our comment on that?

The Chairman: Yes, and it will be righted. If there are no other issues, the committee will adjourn.

The committee adjourned.

[Français]

Traitement différent, c'est le sens de ce qu'on veut dire, mais de là à dire qu'il y a une iniquité, on sanctionnerait une iniquité. Je vous avoue que si j'étais convaincu que c'est une iniquité, on ferait un amendement.

[Traduction]

La présidente: C convenons-nous de travailler sur cette base?

Le sénateur Joyal: Oui. Comprenez-vous ce que nous venons de dire sur ce point?

La présidente: Oui, ce sera corrigé. S'il n'y a rien d'autre, je vais lever la séance.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Edition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Available from:
Public Works and Government Services Canada — Publishing
Ottawa, Ontario K1A 0S9

En vente:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

CA
YC 24

- - 32

Publications



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorale LORNA MILNE

Wednesday, November 25, 1998

Le mercredi 25 novembre 1998

Issue No. 43

Fascicule n° 43

First and second meetings on:
Bill C-3, An Act respecting DNA identification
and to make consequential amendments
to the Criminal code and other Acts

Première et deuxième réunions concernant:
L'étude du projet de loi C-3, Loi concernant
l'identification par les empreintes génétiques et
modifiant le Code criminel et
d'autres lois en conséquence

INCLUDING:
THE FIFTEENTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill C-25)

Y COMPRIS:
LE QUINZIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Projet de loi C-3)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Sharon Carstairs, *Chair*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	* Graham, P.C.
Beaudoin	(or Carstairs)
Bryden	Joyal, P.C.
Buchanan, P.C.	* Lynch-Staunton
Eyton	(or Kinsella (acting))
Fraser	Moore
Grafstein	Pépin

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to Rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Buchanan substituted for that of the Honourable Senator Forrestall (*November 23, 1998*).

The name of the Honourable Senator Pépin substituted for that of the Honourable Senator Rompkey (*November 23, 1998*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Sharon Carstairs

Vice-président: L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	* Graham, c.p.
Beaudoin	(ou Carstairs)
Bryden	Joyal, c.p.
Buchanan, c.p.	* Lynch-Staunton
Eyton	(ou Kinsella (suppléant))
Fraser	Moore
Grafstein	Pépin

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications à la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Buchanan est substitué à celui de l'honorable sénateur Forrestall (*le 23 novembre 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Pépin est substitué à celui de l'honorable sénateur Rompkey (*le 23 novembre 1998*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, October 22, 1998:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Bryden, seconded by the Honourable Senator Stewart, for the second reading of Bill C-3, An Act respecting DNA identification and to make consequential amendments to the Criminal Code and other Acts.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Bryden moved, seconded by the Honourable Senator Gill, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI:

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 22 octobre 1998:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Bryden, appuyée par l'honorable sénateur Stewart, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-3, Loi concernant l'identification par les empreintes génétiques et modifiant le Code criminel et d'autres lois en conséquence.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Bryden propose, appuyé par l'honorable sénateur Gill, que le projet de loi soit déféré au comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, November 25, 1998

(48)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 257, East Block, at 3:35 p.m., the Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Bryden, Buchanan, P.C., Fraser, Grafstein, Joyal, P.C., Kinsella, Lynch-Staunton, Milne, Moore, Nolin, and Pépin (13).

In attendance: Marilyn Pilon, Research Officer, Research Branch, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, October 22, 1998, the committee commenced its consideration of Bill C-3, An Act respecting DNA identification and to make consequential amendments to the Criminal Code and other Acts.

APPEARING:

Mr. Jacques Saada, M.P., Parliamentary Secretary to the Solicitor General of Canada.

WITNESSES:

From the Department of the Solicitor General of Canada:

Ms Yvette Aloisi, Director General, Police and Law Enforcement Directorate;

Mr. Paul DuBrule, Director, Legislative Services.

From the Department of Justice:

Mr. Michael Zigayer, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section.

The Chair made an opening statement.

Senator Joyal raised a point of order concerning the wish of the committee to have the minister appear before the committee.

Mr. Jacques Saada made a statement and, together with Ms Yvette Aloisi, Mr. Paul DuBrule, and Mr. Michael Zigayer, answered questions.

At 5:54 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mercredi 25 novembre 1998

(48)

[*Traduction*]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 15 h 35, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lom Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Bryden, Buchanan, c.p., Fraser, Grafstein, Joyal, c.p., Kinsella, Lynch-Staunton, Milne, Moore, Nolin et Pépin (13).

Également présente: Marilyn Pilon, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 22 octobre 1998, le comité entreprend son examen du projet de loi C-3, Loi concernant l'identification par les empreintes génétiques et modifiant le Code criminel et d'autres lois en conséquence.

COMPARAÎT:

M. Jacques Saada, député, secrétaire parlementaire du Solliciteur général du Canada.

TÉMOINS:

Du ministère du Solliciteur général du Canada:

Mme Yvette Aloisi, directrice générale, Police et application de la loi;

M. Paul DuBrule, directeur, Services juridiques.

Du ministère de la Justice:

M. Michael Zigayer, conseiller juridique principal, Section de la politique en matière de droit pénal.

La présidente fait une déclaration.

Le sénateur Joyal fait un rappel au Règlement concernant le désir du comité de rencontrer la ministre.

M. Jacques Saada fait une déclaration et, de concert avec Mme Yvette Aloisi, M. Paul DuBrule et M. Michael Zigayer, répond aux questions.

À 17 h 54, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, Wednesday, November 25, 1998

(49)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 257, East Block, at 7:04 p.m., the Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Bryden, Fraser, Grafstein, Joyal, P.C., Milne, Moore, Nolin, and Pépin (10).

In attendance: Marilyn Pilon, Research Officers, Research Branch, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, October 22, 1998, the committee continued its consideration of Bill C-3, An Act respecting DNA identification and to make consequential amendments to the Criminal Code and other Acts.

WITNESSES:

From the Central Forensic Laboratory of the RCMP:

Dr. Ron Fourney, Research Scientist, DNA Methods and Data Bank;

Mr. Barry Gaudette, Chief Scientist.

From the Department of Justice:

Mr. Michael Zigayer, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section.

The Chair made an opening statement.

Mr. Barry Gaudette made a statement.

Dr. Ron Fourney made a statement, gave a slide presentation, and, together with Mr. Barry Gaudette and Mr. Michael Zigayer, answered questions.

At 9:32 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, le mercredi 25 novembre 1998

(49)

[*Traduction*]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 19 h 04, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Bryden, Fraser, Grafstein, Joyal, c.p., Milne, Moore, Nolin et Pépin (10).

Également présente: Marilyn Pilon, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 22 octobre 1998, le comité poursuit son examen du projet de loi C-3, Loi concernant l'identification par les empreintes génétiques et modifiant le Code criminel et d'autres lois en conséquence.

TÉMOINS:

Du Laboratoire judiciaire central de la GRC:

M. Ron Fourney, chercheur scientifique et responsable des méthodes et banques de données génétiques;

M. Barry Gaudette, expert scientifique en chef.

Du ministère de la Justice:

M. Michael Zigayer, avocat-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal.

La présidente fait une déclaration.

M. Barry Gaudette fait une déclaration.

M. Ron Fourney fait une déclaration, présente des diapositives et, de concert avec MM. Barry Gaudette et Michael Zigayer, répond aux questions.

À 21 h 32, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

TUESDAY, November 24, 1998

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

FIFTEENTH REPORT

Your committee, to which was referred Bill C-25, An Act to amend the National Defence Act and to make consequential amendments to other Acts, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, June 18, 1998, examined the said bill and now reports the same with the following amendment and observations:

1. Page 89, Clause 96: Replace lines 1 to 6 with the following:

“96. (1) The Minister shall cause an independent review of the provisions and operation of this Act to be undertaken from time to time.

(2) The Minister shall cause the report on a review conducted under subsection (1) to be laid before each House of Parliament within five years after the day on which this Act is assented to, and within every five year period following the tabling of a report under this subsection.”.

The committee is generally supportive of Bill C-25 which embodies much needed amendments to the National Defence Act and, indeed, constitutes the most significant package of amendments to that Act since it was first enacted in 1950. However, the committee does have some concerns about certain aspects of the bill. Having amended clause 96 of the bill to ensure that regular independent reviews of the provisions and operation of the proposed legislation are conducted, the committee expects the Department of National Defence to have considered and addressed these concerns in the course of the first legislative review, if not before.

While we appreciate the steps taken in clause 42 of the bill to strengthen the institutional independence of military judges (specifically, making military judges Governor in Council appointees, as is the case with other federally appointed judges; lengthening the term of appointment to a fixed term of five years; and establishing special advisory committees on the appointment, re-appointment and remuneration of military judges), committee members find the retention of renewable terms for military judges to be troubling, particularly when compared with other federally appointed judges who serve until a fixed retirement age. Moreover, members of the committee are concerned that clause 42 of the bill would leave entirely to the regulations the composition of the proposed Renewal Committee as well as the criteria which that committee would use in making its recommendations to the executive on the re-appointment of military judges. The committee is of the view that such important matters should be spelled out in such a way as to clearly preclude the possibility of improper interference in the re-appointment process.

RAPPORT DU COMITÉ

Le MARDI 24 novembre 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

QUINZIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été déféré le projet de loi C-25, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale et d'autres lois en conséquence, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 18 juin 1998, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport avec la modification et les observations suivantes:

1. Page 89, article 96: Remplacer les lignes 1 à 6 par ce qui suit:

«96. (1) Le ministre fait procéder, à l'occasion, à un examen indépendant des dispositions et de l'application de la présente loi.

(2) Au plus tard cinq ans après la date de la sanction de la présente loi, et, par la suite, au plus tard cinq ans après le dépôt du rapport précédent, le ministre fait déposer devant chacune des chambres du Parlement le rapport de l'examen auquel il a fait procéder en application du paragraphe (1).».

Le comité appuie en général le projet de loi C-25 qui comprend des modifications dont la Loi sur la Défense nationale a grandement besoin et qui, en fait, constitue la plus importante série de modifications de cette loi depuis son adoption en 1950. Cependant, il a des réserves à propos de certains aspects du projet de loi. Ayant modifié l'article 96 du projet de loi pour faire en sorte que des examens indépendants et réguliers des dispositions et de l'application de la loi proposée seront faits, le comité s'attend à ce que le ministère de la Défense nationale ait étudié ces préoccupations et qu'il les ait réglées pendant le premier examen de la loi, sinon auparavant.

Même s'ils reconnaissent que les mesures prises à l'article 42 renforcent l'indépendance institutionnelle des juges militaires (notamment: faire en sorte que les juges militaires soient nommés par le gouverneur en conseil, comme dans le cas des autres juges nommés par le gouvernement fédéral; prolonger la durée du mandat et en faire une durée fixe de cinq ans, et établir des comités consultatifs spéciaux sur la nomination, le renouvellement de mandat et la rémunération des juges militaires), les membres du comité sont préoccupés par le fait que l'on conserve des mandats renouvelables pour les juges militaires, particulièrement si l'on compare cette situation aux autres juges nommés par le gouvernement fédéral qui occupent leur charge jusqu'à ce qu'ils aient atteint l'âge fixé pour la retraite. Les membres du comité craignent que l'article 42 du projet de loi n'assujettisse entièrement au règlement la composition du comité d'examen qu'il est proposé d'établir et les critères que ce comité doit utiliser pour faire ses recommandations sur le renouvellement du mandat des juges militaires. Le comité estime que ces points importants devraient être expliqués bien clairement de manière à empêcher toute ingérence importune dans le processus de renouvellement du mandat.

Indeed, the committee has a general concern about the number of important matters pertaining to the military justice system which will continue to be implemented by means of regulations — to be specific, the *Queen's Regulations and Orders for the Canadian Forces* — that are exempt from the usual process of publication in the *Canada Gazette* and parliamentary scrutiny under the *Statutory Instruments Act*.

The committee is also concerned about the difference in the security of tenure between the proposed new positions of Director of Military Prosecutions and Director of Defence Counsel Services, which are dealt with in clauses 42 and 82 of the bill, respectively. It was noted that, while the recommendation of a special Inquiry Committee would be required for the removal from office of the Director of Military Prosecutions, the bill contemplates no such safeguard for the Director of Defence Counsel Services. This discrepancy is of concern in light of the Director of Defence Counsel Services' responsibility for the representation of accused persons who would then be in an adversarial relationship with the chain of command — a chain of command which includes the Minister of National Defence, the person responsible for the Director's appointment, re-appointment and possible removal from office.

Finally, the committee supports the recommendation of the Special Advisory Group on Military Justice and Military Police Investigation Services headed by the late Brian Dickson, that the Code of Service Discipline be re-enacted as a separate statute. While the committee appreciates the difficulty of incorporating such a change into the extensive set of amendments proposed in Bill C-25, we urge the Department of National Defence to proceed as quickly as possible with the implementation of this recommendation.

Respectfully submitted,

La présidente,
LORNA MILNE
Chair

Respectueusement soumis,

De fait, le comité s'inquiète en général du nombre de points importants concernant le système de justice militaire que l'on continuera à mettre en oeuvre au moyen de règlements (spécifiquement les *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes*) qui sont soustraits au processus habituel de publication dans la *Gazette du Canada* et d'examen parlementaire en vertu de la *Loi sur les textes réglementaires*.

Le comité est également préoccupé par la différence dans la durée garantie des nouvelles fonctions de directeur des poursuites militaires et de directeur du service d'avocats de la défense dont il est question respectivement aux articles 42 et 82 du projet de loi. On a souligné que, tandis que la recommandation d'un comité d'enquête spécial est nécessaire pour retirer de son poste le directeur des poursuites militaires, le projet de loi n'envisage pas de mesure de protection semblable pour le directeur du service d'avocats de la défense. Cet écart est inquiétant, étant donné la responsabilité du directeur du service d'avocats de la défense pour la représentation de personnes accusées. Il y aurait alors un rapport d'opposition avec le système hiérarchique, qui comprend le ministre de la Défense nationale, la personne responsable de la nomination du directeur, du renouvellement de son mandat et de la révocation possible de son poste.

Pour terminer, le comité appuie la recommandation du Groupe consultatif spécial sur la justice militaire et les services d'enquête de la police militaire, dirigé par feu Brian Dickson, selon laquelle le Code de discipline militaire devrait être adopté de nouveau comme instrument législatif distinct. Même si le comité est conscient de la difficulté que pose l'intégration d'un tel changement dans la série exhaustive de modifications proposées dans le projet de loi C-25, nous exhortons le ministère de la Défense nationale à donner suite le plus rapidement possible à cette recommandation.

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, November 25, 1998

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-3, respecting DNA identification and to make consequential amendments to the Criminal Code and other Acts, met this day at 3:35 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (Chairman) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, today we begin our consideration of Bill C-3. The bill provides for the establishment of a national DNA data bank to be maintained by the Commissioner of the RCMP and used to assist law enforcement agencies in solving crimes. The bill was passed by the House of Commons on September 29 and received first reading in the Senate the following day. It received second reading on October 22 which means that the Senate has approved this bill in principle. It was then referred to this committee for detailed consideration, and that consideration begins today with the appearance of Mr. Jacques Saada, Parliamentary Secretary to the Solicitor General of Canada, the minister who is responsible for the bill.

There will be another meeting later today to hear witnesses from the RCMP who will provide us with technical information about DNA and the operation of the DNA data bank. Further witnesses will be heard over the next couple of weeks. Once the committee has heard from the witnesses, we will proceed to clause-by-clause consideration of the bill, at which time the committee will decide whether to pass the bill as is, recommend amendments, or recommend that the bill not proceed. The committee will then present its report to the Senate for consideration.

Mr. Saada, I thank you and your colleagues for attending today. Please proceed.

Senator Joyal: Madam Chairman, I should like to raise a point of order before we hear our witnesses. This bill is an important one, and my concern is that the minister is not here for the opening of our discussions. I say that with total respect for Mr. Saada who is the parliamentary secretary. I have known Mr. Saada for a long time and I have worked under him and with him. He is certainly a very able representative of the other place. However, it is the tradition of this committee to hear, as the first witness, the minister who is the sponsor of the bill.

I understand the particular circumstances, of course, in which Mr. Saada is invited to testify today. However, I wish it to be on the record that it is as a result of special circumstances that the minister is not appearing. The minister is new in his portfolio, having only been in the position for 48 hours.

However, we do not wish to delay discussion of the bill. Could you inform us if we will have an opportunity later during our sittings to hear from the minister? I think it is important to maintain the principle that, at this committee, the minister sponsoring a bill must appear and answer our questions, especially when we may wish to propose amendments to the bill or ask

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 25 novembre 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-3 concernant l'identification par les empreintes génétiques et modifiant le Code criminel et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui, à 15 h 35, pour en faire l'examen.

Le sénateur Lorna Milne (présidente) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, nous entamons aujourd'hui notre examen du projet de loi C-3 qui prévoit l'établissement d'une banque nationale de données génétiques qui sera tenue par le commissaire de la GRC et qui servira à aider les services policiers à résoudre les crimes. Le projet de loi a été adopté par la Chambre des communes le 29 septembre et a franchi l'étape de la première lecture au Sénat le lendemain. Il a été lu pour la deuxième fois le 22 octobre, ce qui signifie que le Sénat a adopté le projet de loi en principe. Il a ensuite été renvoyé à notre comité pour un examen détaillé, examen qui commence aujourd'hui avec le témoignage de M. Jacques Saada, secrétaire parlementaire du Solliciteur général du Canada, c'est-à-dire du ministre responsable de l'application du projet de loi.

Nous tiendrons une autre séance aujourd'hui en vue d'entendre des témoins de la GRC qui nous fourniront des renseignements techniques sur l'ADN et sur le fonctionnement de la banque de données génétiques. D'autres témoins seront entendus au cours des prochaines semaines. Lorsqu'ils auront tous été entendus nous passerons à l'étude article par article du projet de loi, et c'est à ce moment que le comité décidera s'il adopte le projet de loi tel quel, s'il en recommande l'amendement ou s'il en recommande le rejet. Il présentera ensuite son rapport au Sénat.

Monsieur Saada, je vous remercie, vous et vos collègues, d'être venus aujourd'hui. Nous vous écoutons.

Le sénateur Joyal: Madame la présidente, avant que nous ne commencions à entendre les témoins, j'aimerais invoquer le Règlement. Le projet de loi à l'étude est important. Le fait que le ministre ne soit pas présent à la première journée des audiences me préoccupe. Je le dis malgré tout le respect que j'ai pour M. Saada, car j'ai travaillé sous ses ordres et avec lui. Il est certain qu'un représentant très compétent de l'autre endroit. Toutefois, la tradition veut que notre comité entende, comme premier témoin le ministre qui a déposé le projet de loi.

Je suis conscient des circonstances particulières, naturellement qui expliquent son absence aujourd'hui. Je tiens à ce que le compte rendu en fasse officiellement état. Le ministre n'est pas ici parce qu'il a été nommé au portefeuille il y a 48 heures seulement.

Cependant, nous ne souhaitons pas retarder l'examen du projet de loi. Pouvez-vous nous dire si nous aurons l'occasion plus tard durant les présentes audiences, d'entendre le ministre? Je crois qu'il importe de continuer à recevoir le ministre qui a déposé le projet de loi pour entendre son témoignage et pour qu'il réponde à nos questions, surtout si nous envisageons la possibilité de

questions that involve the policy of the department. We should have an opportunity to hear the minister.

The Chairman: Senator Joyal, the steering committee had an informal meeting on this particular matter yesterday. We have agreed that the minister will appear before this committee, because we do not want to set a precedent whereby ministers do not appear before committees or pass the task to their parliamentary secretaries. I spoke with the minister today and he assured me that he will be here with the officials when we are ready to wrap up our deliberations on the bill.

Senator Joyal: Thank you.

Senator Nolin: This is not a precedent.

The Chairman: We are not setting a precedent.

[*Translation*]

The Honourable Jacques Saada, MP, Parliamentary Secretary to the Solicitor General of Canada: Madam Chairman, first of all, let me say how happy I am not to be setting a precedent.

[*English*]

It is a pleasure for me to address Bill C-3 respecting DNA identification which will create a national DNA data bank.

This ground-breaking legislation marks a major milestone in the government's safer communities agenda. To that end, it forms a very important part of the Solicitor General's commitment to public safety for all Canadians.

The DNA identification bill will put Canada into a select group of only a handful of countries to have a national system of this kind. The objective of this legislation is to create a practical law enforcement tool for police that will stand the test of time.

We have been mindful that this exercise involves a careful balancing of public safety measures on the one hand, and privacy rights that Canadians hold dearly on the other. I believe we have found the right balance.

[*Translation*]

Bill C-3 has been the subject of much debate since it was first introduced. The former solicitor general referred it immediately to the Standing Committee on Justice and Human Rights before second reading in the House of Commons, and encouraged amendments to improve it. I believe that we now have a much better bill.

We have seen this bill evolve into a much stronger package. Our government believes that it is fundamentally sound. I can say that with confidence because, again, I believe we have found the right balance.

proposer des amendements ou de poser des questions mettant en jeu la politique du ministère. Il faudrait avoir l'occasion d'entendre le ministre.

La présidente: Sénateur Joyal, le comité directeur a tenu une séance officieuse à ce sujet justement, hier. Les membres sont convenus que le ministre comparaîtra devant le comité, car il ne souhaite pas établir de précédent qui permettrait à des ministres de se défiler ou de se faire remplacer par leur secrétaire parlementaire. J'ai parlé au ministre aujourd'hui, et il m'a donné l'assurance qu'il sera présent avec de hauts fonctionnaires du ministère à la fin de nos délibérations sur le projet de loi.

Le sénateur Joyal: Je vous remercie.

Le sénateur Nolin: Il ne s'agit pas d'un précédent.

La présidente: Non, nous n'établissons pas de précédent.

[*Français*]

L'honorable Jacques Saada, député, secrétaire parlementaire du solliciteur général du Canada: Madame la présidente, je veux d'abord vous dire mon plaisir de ne pas créer un précédent.

[*Traduction*]

C'est avec plaisir que je viens aujourd'hui vous parler du projet de loi C-3, Loi sur l'identification par les empreintes génétiques, qui créera une banque nationale de données génétiques.

Cette loi novatrice constitue une étape cruciale du Programme gouvernemental pour des collectivités plus sûres. Elle représente aussi un aspect très important de l'engagement du Solliciteur général à l'égard de tous les Canadiens en matière de sécurité publique.

Grâce à la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques, le Canada fera partie d'un club très sélect. Par le dépôt de ce projet de loi, nous avons l'intention de fournir à la police un outil pratique d'application de la loi qui résistera au passage du temps.

Nous savons que, pour assurer la réussite de cette mesure, il faut établir soigneusement un équilibre entre, d'une part, la sécurité du public et, d'autre part, la protection de la vie privée, droits que les Canadiens ont à cœur. À cet égard, je crois que nous avons trouvé le juste milieu.

[*Français*]

Le projet de loi C-3 a fait l'objet de beaucoup de discussions depuis qu'il a été présenté pour la première fois. Le solliciteur général d'alors l'avait immédiatement soumis au comité permanent de la justice et des droits de la personne, avant la deuxième lecture à la Chambre des communes, et s'était montré en faveur de changements susceptibles de l'améliorer. Je suis persuadé maintenant que nous avons un bien meilleur projet de loi.

Nous avons vu ce projet de loi se transformer pour devenir un document beaucoup plus solide. Le gouvernement croit qu'il est fondamentalement valable. C'est avec assurance que je dis cela, car encore une fois, je pense que nous avons trouvé le bon équilibre.

This bill is the second phase of the governments DNA strategy. The first phase established procedural rules to govern the taking of DNA samples from suspects in the course of a criminal investigation. Three years ago, amendments to the Criminal Code were put in place to allow the police to obtain DNA samples from suspects by using a warrant.

Building on the success of that legislation, Bill C-3 includes similar safeguards and processes related to the collection of DNA samples from offenders following conviction.

With the warrant scheme having withstood all charter challenges, the DNA data bank legislation was built on a solid foundation.

Now we need to implement the next step of our DNA initiative — creating a data bank for storing DNA samples, and to use stored DNA information in the investigation of serious criminal offences.

Let me briefly explain how the system would work. I will read the next few paragraphs to you, but I have taken the liberty of drawing up for your information a document and of providing copies to the clerk. This is also for my benefit as well, because it is easier to understand how this works if one can visualize.

Bodily samples, obtained either from a crime scene or from convicted offenders by judicial order, will be analysed to create a DNA profile. Depending on the source of the profile, it will be entered into a crime scene index or a convicted offenders index of the data bank.

With this structure, profiles from both indexes will be cross-referenced to search for a match in the system. The results will be relayed to the appropriate police investigator. Should there be a match, only the name attached to the profile — not the profile itself — will be given to the police. The police must then seek a DNA warrant to obtain another bodily sample from the suspect. Only DNA information from the warrant sample can be used as evidence in court.

The benefits of using such a system are clear. Stored DNA information will enable police to quickly identify suspects and repeat offenders across police jurisdictions. In addition, by targeting certain high-risk offenders already in custody, the data bank will offer the hope of solving long-outstanding crimes.

It will also make the most dangerous offenders think twice about committing a violent offence again because their genetic imprint will be in the data bank for future identification.

Le projet de loi C-3, comme vous le savez, constitue la deuxième phase de la stratégie du gouvernement en matière d'ADN. Au cours de la première étape, on a établi les règles suivre pour le prélèvement d'échantillons d'ADN sur des suspects au cours d'enquêtes criminelles. Il y a trois ans, le Code criminel a été modifié pour permettre à la police de prélever des échantillons d'ADN sur des suspects au moyen de mandats.

S'inspirant de ces dispositions législatives, le projet de loi C-3 comprend des mesures de protection et des mécanismes semblables concernant le prélèvement des échantillons d'ADN sur des délinquants reconnus coupables.

Comme les dispositions législatives sur les mandats ont résisté à toutes les contestations dont ont été saisis les tribunaux au terme de la Charte, le projet de loi prévoit la création d'une banque de données génétiques reposant sur des bases solides.

Maintenant, nous devons passer à l'étape suivante de notre initiative en matière d'ADN, c'est-à-dire la création d'une banque de données pour la conservation des échantillons d'ADN et l'utilisation des données génétiques lors d'enquêtes sur des infractions criminelles graves.

Permettez-moi de vous expliquer brièvement comment ce système fonctionnera. Une fois que j'aurai traversé ces quelques paragraphes, je me suis permis de préparer à votre intention un document dont madame la greffière a copie actuellement. Je l'ai fait pour vous rendre service, mais aussi pour me rendre service parce que c'est plus facile visuellement de comprendre comment cela fonctionne.

Les échantillons de substances biologiques obtenus sur les lieux d'un crime ou sur la personne d'un condamné en vertu d'une ordonnance judiciaire seront analysés pour créer un profil génétique. Selon la source du profil, les données seront introduites dans le fichier criminalistique ou dans le fichier des condamnés.

On pourra comparer les profils des deux fichiers pour trouver les données correspondantes. Les résultats de la recherche seront transmis à l'enquêteur compétent. S'il y a correspondance, seul nom inscrit au profil, et non le profil lui-même, sera communiqué à la police. La police devra alors obtenir un mandat l'autorisant à prélever un autre échantillon de substance biologique sur suspect. Seules les données génétiques tirées de ce nouveau échantillon pourront servir d'éléments de preuve en cour.

Les avantages d'un tel système sautent aux yeux. Les données génétiques stockées permettront à la police d'identifier rapidement les suspects et les récidivistes, peu importe l'administration policière. En outre, comme seront visés certains délinquants à risque élevé déjà en détention, la banque de données pourra permettre d'élucider des crimes que l'on cherche à résoudre depuis longtemps.

De plus, les délinquants les plus dangereux pourraient être dissuadés de commettre de nouvelles infractions violentes car ils sauront que leurs empreintes génétiques se trouveront dans la banque de données pour identification ultérieure.

To ensure that DNA information is safely stored and used only for the purpose of forensic DNA analysis, the bill sets out very limited access to the data bank.

It prohibits improper use of information and limits access to only those directly involved in operating and maintaining the data bank — that is RCMP forensic staff who will work in the data bank unit.

To protect the privacy of victims or those eliminated as suspects whose DNA profiles may be in the crime scene index, there is a provision to permanently remove access to that information.

As well, the samples will be destroyed. This is an important safeguard to ensure that the DNA profiles of innocent people do not find their way into the data bank.

We have proceeded cautiously with this legislation to ensure a full examination and public debate on privacy and charter issues.

We know that DNA has the potential to reveal much more about a person than a breath sample can, or a fingerprint or even a routine blood test. As a result, we have been careful to examine individual privacy rights of today, while also carefully looking at how this legislation might effect those rights in the future.

One example of this need for careful analysis has been on the issue of retaining samples. Strong arguments have been made by the scientific community that retention of biological samples is essential for the DNA data bank to adapt to technological changes yet to come. Significant developments in DNA technology have occurred in the past few years allowing smaller samples to be tested, including those found on degraded materials.

As the technology evolves, the DNA profiles of today could become obsolete later on. To deal with this, Bill C-3 proposes that Canada's national data bank retain samples so that it can communicate with other labs and data banks around the world, or take advantage of greater efficiencies and capabilities afforded by technological advancement.

I understand that the Senate is concerned about who will have access to DNA samples and the profiles that come from them. I can assure you that Bill C-3 contains strict rules governing the collection, use and retention of DNA profiles and biological samples to ensure that privacy interests are protected.

Pour assurer l'entreposage sûr des données et veiller à ce qu'elles ne soient utilisées que pour des fins d'analyse génétique, et donc pour des buts médico-légaux, le projet de loi limite de façon très stricte l'accès à la banque de données.

L'usage abusif de l'information sera interdit et seules les personnes préposées directement au fonctionnement et à l'entretien de la banque pourront y avoir accès, c'est-à-dire le personnel judiciaire de la GRC qui travaillera à l'unité responsable de la banque de données.

Pour protéger la vie privée des victimes ou des individus n'étant plus considérés comme des suspects et dont le profil génétique peut se trouver dans le fichier criminalistique, une disposition supprime de façon permanente l'accès à leurs données génétiques.

De plus, les échantillons dans ces cas seront détruits. Il s'agit d'une mesure de protection importante qui garantit que les profils génétiques des personnes innocentes ne se retrouveront pas dans la banque de données.

Nous avons agi avec prudence et avons soumis le projet de loi à un examen complet et à un débat public afin de nous assurer que le droit à la vie privée ainsi que les dispositions de la Charte sont respectés.

Nous savons que l'ADN peut révéler beaucoup plus au sujet d'une personne qu'un échantillon d'haleine, une empreinte digitale ou même une analyse de sang courante. Par conséquent, nous avons pris soin d'examiner les droits en matière de protection de la vie privée, tels que nous les connaissons aujourd'hui, tout en nous interrogeant sur l'impact que cette législation pourrait avoir sur ces mêmes droits dans l'avenir.

La question de la conservation des échantillons représente un bon exemple de cette nécessité d'analyser attentivement ce projet de loi. Les scientifiques ont fait valoir de solides arguments pour démontrer qu'il est essentiel de conserver des échantillons de substance biologique pour la banque de données génétiques afin de pouvoir tirer parti des progrès technologiques à venir. Des développements importants dans le domaine de la technologie de l'identification par les empreintes génétiques ont été réalisés ces dernières années. Grâce à ceux-ci, il est désormais possible d'examiner des échantillons plus petits, y compris ceux trouvés sur des matières dégradées.

En raison de l'évolution de la technologie, les profils d'identification génétique d'aujourd'hui pourraient devenir désuets. Pour faire face à cette situation, le projet de loi C-3 prévoit la conservation des échantillons dans la banque nationale de données génétiques du Canada afin de pouvoir communiquer avec d'autres laboratoires et banques de données du monde entier ou encore tirer profit d'une efficience et d'une capacité accrues grâce aux progrès technologiques.

Je comprends que vous puissiez vous interroger sur l'accès aux échantillons d'ADN et aux profils d'identification génétique. Je tiens à vous assurer que le projet de loi C-3 contient des règles strictes régissant les prélèvements biologiques et l'identification par les empreintes génétiques ainsi que la conservation des profils d'identification génétique pour protéger les renseignements personnels.

As I said earlier, the RCMP will be responsible for storing all biological samples safely and securely, and access to the information is limited to those directly involved in the operation and maintenance of the data bank.

Only the name attached to the profile — not the profile itself — will be communicated to the appropriate law enforcement authorities during criminal investigations. The bill also includes criminal penalties to enforce these limitations, which will be included in the Criminal Code and in the DNA Identification Act itself.

In addition to the safeguards and penalties included in the bill, there are other mechanisms currently in place to ensure that the data bank is used in a way that respects our balanced approach.

Once the data bank is operational, the Privacy Commissioner may conduct an audit at any time. This is already authorized in the Privacy Act. Both the Privacy Act and Bill C-3 will also ensure that information in the data bank may only be shared with another country if an official agreement is in place.

The Privacy Act further states that information may only be shared with a foreign government for the purpose of administering or enforcing a law or conducting an investigation — and for no other reason.

As well, Canada's forensic labs are establishing accreditation standards. These will provide for an independent body to conduct audits and ensure that forensic labs meet internationally recognized quality assurance levels.

In addition, the RCMP works closely with several groups and international committees like the FBI-sponsored Technical Working Group on DNA Analysis Methods. It facilitates the sharing of information on the latest technology and provides a forum to ensure that Canada's standards are at par with those around the world.

Since the RCMP will be operating the DNA data bank, all functions must meet the RCMP's own internal standards, which are among the most stringent in the world.

Comme je l'ai dit plus tôt, la GRC sera chargée d'entreposer en toute sécurité tous les échantillons de substance biologique et seules les personnes préposées directement au fonctionnement et au maintien de la banque de données pourront avoir accès à l'information.

Seul le nom inscrit au profil, et je répète, pas le profil lui-même, sera communiqué aux autorités policières compétentes au cours des enquêtes criminelles. Le projet de loi prévoit également des sanctions pénales qui s'appliqueront à ceux qui ne se conformeront pas à ces dispositions et qui figureront dans le Code criminel et dans la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques.

Outre les mesures de protection et les sanctions prévues dans le projet de loi, d'autres mécanismes sont en place pour garantir qu'en la banque de données sera utilisée de façon à maintenir un équilibre entre la protection de la vie privée et la protection du public.

Lorsque la banque de données sera opérationnelle, le commissaire à la protection de la vie privée pourra procéder à tout temps à sa vérification. La Loi sur la protection de renseignements personnels l'autorise déjà à le faire. Aux termes de cette loi et du projet de loi C-3, les renseignements contenus dans la banque de données ne pourront être communiqués à un autre pays que s'il existe une entente officielle à ce sujet.

La Loi sur la protection des renseignements personnels précise également que les renseignements ne peuvent être communiqués à un gouvernement étranger qu'à des fins d'administration ou de mise en application d'une loi ou d'exécution d'une enquête ou pour aucune autre raison.

De plus, les laboratoires judiciaires du Canada élaboreront actuellement des normes d'agrément. Il y est prévu qu'un organisme indépendant procédera à des vérifications pour garantir que les laboratoires judiciaires satisfont aux normes d'assurance de la qualité reconnue à l'échelle internationale.

En outre, la GRC travaille en étroite collaboration avec plusieurs groupes et comités internationaux, comme par exemple le groupe de travail technique sur les méthodes d'analyse génétique parrainé par le FBI. Elle facilite la communication de l'information sur la technologie la plus récente et permet à nos pays de s'assurer que ces normes correspondent à celles en vigueur dans le monde.

Comme la GRC sera chargée de la banque de données génétiques, toutes les fonctions doivent être conformes à ses propres normes internes, qui sont parmi les plus rigoureuses au monde.

[English]

In conducting your review of Bill C-3 it will be important to satisfy yourselves that its provisions and built-in safeguards will work in practice. Every effort has been made in designing the proposed scheme both legally and operationally to protect privacy and charter rights while at the same time promoting effective law enforcement. To further ensure the provisions and principles of this bill are met in practice, Bill C-3 provides authority for regulations. The regulations will flesh out the operational requirements needed to effectively implement the provisions of the bill. A committee of experts will make recommendations concerning regulations and policies. This committee will include people from RCMP forensic labs, as well as the Ontario and Quebec labs. These people have many years of practical experience in dealing with DNA analysis.

To achieve a clear understanding of the operation of the bill, I would encourage you to hear from the RCMP forensic experts who will implement and manage the data bank.

Although this committee is just beginning its review of Bill C-3, I note that senators have made constructive suggestions, in particular, regarding the absence of authority in the bill to collect DNA samples from designated offenders convicted in the military justice system. These are valid concerns. There is definite agreement from the House of Commons, and from the minister, on the objective of your amendment. It is important that the data bank capture all designated offenders. Bill C-3 focuses on offenders convicted in the civilian criminal justice system.

I share the committee's view that the data bank should include military offenders convicted of designated offences. It is important to understand the context. We are talking about less than 1 per cent of all designated offenders in Canada's criminal justice system. Nevertheless, their inclusion in the data bank would contribute to public safety.

We share a common goal. We want to take the best approach for Canadians in adopting this legislation. Bill C-3 will create a powerful investigative tool for law enforcement in Canada. This will result in safer communities, while ensuring that we continue to take a balanced approach to fighting crime.

[Translation]

That means making sure that the values we hold dearly as Canadians are respected, and it means giving the police tools they need to do their job. I encourage you to support Bill C-3 so that we can begin implementation of this much-needed public safety tool.

[Traduction]

Il sera important, je pense, qu'aux termes de votre examen du projet de loi C-3, vous ayez l'intime conviction que ses dispositions et mécanismes de protection pourront être mis en pratique. Rien n'a été laissé au hasard lors de l'élaboration du système proposé, tant sur le plan juridique qu'à l'échelle opérationnelle, et ce, dans le but de protéger les droits à la vie privée et ceux que prévoit la Charte, tout en favorisant l'application efficace de la loi. Pour garantir l'application des principes et des dispositions législatives, le projet de loi C-3 prévoit la possibilité d'adopter des règlements. En gros, ces règlements définiront les exigences opérationnelles requises pour mettre en oeuvre les dispositions du projet de loi. Un comité d'experts a été constitué pour formuler des recommandations au sujet des règlements et des politiques. Il comprend des représentants des laboratoires judiciaires de la GRC, ainsi que des laboratoires de l'Ontario et du Québec, qui comptent de nombreuses années d'expérience pratique dans le domaine des analyses génétiques.

Pour vous aider à comprendre le fonctionnement du projet de loi, je vous encourage à entendre les experts judiciaires de la GRC qui seront chargés de gérer et de tenir la banque de données.

Même si le comité ne fait que commencer à examiner le projet de loi C-3, je note que les sénateurs ont déjà formulé des suggestions constructives, plus particulièrement en ce qui concerne l'absence de pouvoirs qui permettraient le prélèvement d'échantillons d'ADN sur les auteurs d'infractions désignées condamnés par le système de justice militaire. Ce sont là des préoccupations légitimes. La Chambre des communes et le ministre sont nettement d'accord avec l'objectif de votre amendement. Il est important que la banque de données contienne de l'information sur tous les auteurs d'infractions désignées. Le projet de loi C-3 met l'accent sur les délinquants condamnés par le système civil de justice pénale.

Je partage les vues du comité et je crois, moi aussi, que la banque de données devrait inclure les militaires condamnés pour des infractions désignées. Mais je crois aussi qu'il est important de comprendre le contexte: nous parlons ici d'environ moins de 1 p. 100 de tous les auteurs d'infractions désignées au sein du système canadien de justice pénale. Néanmoins, j'estime que leur inclusion dans la banque de données contribuerait à renforcer la sécurité publique.

Nous partageons tous le même but, c'est-à-dire adopter la meilleure méthode possible pour mettre en oeuvre le projet de loi. Le projet de loi C-3 créera un puissant outil d'enquête pour les services d'application de la loi au Canada. Il aidera à accroître la sécurité de nos collectivités tout en garantissant une approche équilibrée à la lutte contre le crime.

[Français]

Cela signifie qu'il faut s'assurer que les valeurs qui nous sont si chères en tant que Canadiens soient respectées et que la police dispose des moyens dont elle a besoin pour bien faire son travail. Je vous encourage à approuver le projet de loi C-3 afin que nous puissions commencer à mettre en place cet instrument de sécurité publique si précieux.

[English]

The Chairman: Thank you, Mr. Saada. We are not often told by the department that they would like an amendment.

Senator Lynch-Staunton: Thank you for your presentation which summarizes the intent and content of the bill.

In reading Bill C-3, I did not find an accountability feature related to those responsible for the bank, particularly in the setting up of the bank in its formative years.

The title "Solicitor General" appears only once in the bill. In clause 5 the Solicitor General is charged with setting up the national DNA data bank. The bank will be maintained by the Commissioner of the RCMP. The commissioner's duties will be performed on behalf of the commissioner by any person authorized by the commissioner to perform those duties. Therefore, the commissioner is given the unilateral responsibility to decide whether he or his associates or the RCMP will carry out the responsibilities under this bill or assign them to a province or to a private laboratory which could be in Canada or elsewhere. That is my interpretation of this clause. That may not be the intent. However, it is somewhat disturbing to find that authority being given to the commissioner without he, in turn, being required to seek permission or authorization to go beyond the RCMP in fulfilling his obligations under Bill C-3.

There are precautions regarding the compilation of the data and the conditions under which certain data can be removed. However, there is no provision in the bill authorizing a third party to see that those obligations as specified are being carried out as they should be.

This data bank is to be a crime-fighting tool. To date, worldwide, the police have used it with overall success.

However, I am disturbed that the commissioner is not required to report annually to Parliament, particularly in the first years of operation of this data bank, and that someone has not been appointed oversee what is being done.

Clause 13 states that Parliament may designate, within five years after the proposed legislation coming into force, a committee of the house or a joint committee to review the provisions and operation of the act. That is a right given to the House of Commons, although it need not exercise that right. If it does, however, once that review is completed within the first five years, Parliament no longer has that authority. Subclause 13(2) states:

This section is deemed to be repealed on the completion of the review referred to in subsection (1).

The review is a rather cursory, voluntary one, which cannot be repeated. During the entire course of the five years, which will be the crucial period for the establishing of the bank, no outside authority, not even the minister, is permitted to intercede and ask the appropriate question of the commissioner who is to be given absolute authority in the setting up and the administration of the bank.

[Traduction]

La présidente: Monsieur Saada, je vous remercie. Ce n'est pas souvent que le ministère nous dit qu'il aimeraient que le projet de loi soit amendé.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je vous remercie de votre présentation, qui résume bien l'esprit et la lettre du projet de loi.

Lorsque je l'ai examiné, je n'ai pas trouvé de disposition relatives à la reddition de comptes par ceux qui sont responsables de la banque, particulièrement de son établissement durant les premières années.

Le titre «Solliciteur général» n'apparaît qu'une fois dans le projet de loi. À l'article 5, le solliciteur général est chargé d'établir la banque nationale de données génétiques. Cette banque sera tenue par le commissaire de la GRC. Les tâches du commissaire pourront être exécutées en son nom par toute personne qu'il autorise à le faire. Par conséquent, le commissaire a une responsabilité unilatérale de décider de s'acquitter lui-même ou par l'intermédiaire de ses associés ou de la GRC de responsabilités que lui confie le projet de loi ou de les céder à une province ou à un laboratoire privé qui pourrait se trouver à l'étranger ou ailleurs. C'est l'interprétation que j'en fais. Ce n'est peut-être pas l'esprit de la loi. Toutefois, il est un peu inquiétant de voir ce pouvoir confié au commissaire sans qu'il soit en retranché de demander la permission ou l'autorisation avant de déléguer ses obligations aux termes du projet de loi C-3.

Il existe des précautions à prendre pour la collecte des données et les conditions dans lesquelles elles peuvent être supprimées. Toutefois, rien dans le projet de loi n'autorise un tiers à voir à ce que ces obligations sont assumées comme elles le doivent.

La banque de données dont il est question est censée aider à lutter contre le crime. Jusqu'ici, les services policiers du monde entier s'en sont servis avec succès.

Toutefois, le fait que le commissaire ne soit pas tenu de faire rapport annuellement au Parlement, particulièrement durant les premières années d'exploitation de la banque et que nul n'a été nommé pour en surveiller les activités m'inquiète.

L'article 13 du projet de loi prévoit que le Parlement peut désigner, dans les cinq ans après l'entrée en vigueur du projet de loi, un comité de la Chambre ou un comité mixte d'examen de la loi. Ce droit est conféré à la Chambre des communes, bien qu'elle-ci ne soit pas obligée de l'exercer. Si elle le fait, par contre une fois l'examen quinquennal achevé, le Parlement n'a plus ce pouvoir. En effet, on peut lire, au paragraphe 13(2):

Aux termes de l'examen, le présent article est réputé abrogé.

Il s'agit donc d'un examen facultatif fait davantage pour forme, qui ne peut être répété. Pendant les cinq premières années — période cruciale pour l'établissement de la banque, aucun personne de l'extérieur — pas même le ministre — n'est autorisé à intercéder et à poser la bonne question au commissaire, qui dispose de tous les pouvoirs concernant l'établissement et la gestion de la banque.

Why was that supervisory responsibility not included in the bill?

Mr. Saada: You have posed a number of important questions. Let me address the last part of your statement and then I will turn to Mr. DuBrule and Ms Aloisi for the balance of the answer.

[Translation]

Clause 13 clearly states that the provisions of the act must be reviewed by a committee within five years of the act coming into force. As for the first few questions you raised, I will let Mr. DuBrule answer them.

Senator Lynch-Staunton: Thank you for clarifying that. Clearly, the provisions must be reviewed by a committee. However, is this a one-time requirement?

Mr. Saada: Yes.

[English]

Mr. Paul DuBrule, Director, Legal Services, Department of the Solicitor General of Canada: On the point relating to an outside audit, the decision was that, given the fact that the privacy commissioner under the privacy act has a standing authority to audit personal information holdings within government, there was no specific need to provide, in this bill, extra authority to allow the privacy commissioner to assess and audit.

The privacy commissioner, who has been directly involved in all the work which has led to the bill coming to this point, has indicated his great interest in following through and seeing how the bill will function in practice, and he will be assessing and auditing not only what comes into the data bank, but also how that information is held in the data bank and to whom and under what conditions it is provided to the police services. It was on the basis that there was standing authority to that end, that it was determined that it was not required to be included in this bill.

Senator Lynch-Staunton: Is it a discretionary authority?

Mr. DuBrule: Yes.

Senator Lynch-Staunton: I would have thought that, if the government approved, there would be some more specific, statutory supervision such as an annual report being made to Parliament. Of course, there would be no need to reveal any confidential information. There are clauses in the bill which, if not followed to the letter, could have the bank disclosing information which should not be included in any report.

In a situation where someone was initially found guilty of a crime but had that verdict overturned and was found to be innocent, and the information relating to that person continues to be in the bank when it should be removed, who other than the commissioner can tell us whether the information has been removed? The obligation is there, but no one is to be appointed to ask the commissioner to attest to the fact that he has removed that information.

Pourquoi une pareille surveillance n'est-elle pas prévue dans le projet de loi?

M. Saada: Vous avez posé plusieurs questions importantes. Je commencerai par répondre à la dernière partie de votre déclaration, puis je céderai la parole à M. DuBrule et Mme Aloisi qui répondront au reste.

[Français]

L'article 13 est spécifique quant à l'obligation de désigner un comité dans les cinq ans. En ce qui concerne les premières questions que vous avez posées, je cède la parole à M. DuBrule.

Le sénateur Lynch-Staunton: J'apprécie la correction, il s'agit d'une obligation, mais c'est une obligation qu'on ne peut exercer qu'une fois?

M. Saada: Oui.

[Traduction]

M. Paul DuBrule, directeur des Services juridiques, Solliciteur général du Canada: En ce qui concerne une vérification de l'extérieur, on a décidé qu' étant donné que le commissaire à la protection de la vie privée a, en vertu de la loi l'établissant, le pouvoir permanent de vérifier les fichiers de renseignements personnels tenus par le gouvernement, il n'était pas vraiment nécessaire de prévoir, dans le projet de loi à l'étude, un autre pouvoir d'évaluation et de vérification.

Le commissaire à la protection de la vie privée, qui a participé activement à tous les travaux qui ont précédé le dépôt du projet de loi, a manifesté beaucoup d'intérêt pour le suivi et l'application du projet de loi et il évaluera et vérifiera non seulement ce qui est intégré dans la banque de données, mais aussi comment cette information est conservée et qui au juste des services policiers y a accès et à quelles conditions. Il a donc été décidé de ne pas inclure de pareilles dispositions dans le projet de loi parce qu'il existait déjà un pouvoir permanent à cette fin.

Le sénateur Lynch-Staunton: Le pouvoir est-il discrétionnaire?

M. DuBrule: Oui.

Le sénateur Lynch-Staunton: Si le gouvernement était d'accord, j'aurais cru que l'on aurait prévu un moyen législatif précis d'exercer la surveillance, par exemple le dépôt d'un rapport annuel au Parlement. Naturellement, il ne serait pas nécessaire de révéler des renseignements confidentiels. Le projet de loi comporte des articles qui, s'ils ne sont pas suivis à la lettre, pourraient obliger la banque à divulguer des renseignements qui ne devraient pas figurer dans un rapport.

Qui d'autre que le commissaire peut nous dire que de l'information a été effacée, nous confirmer, si une personne à l'origine jugée coupable d'un crime, mais dont le jugement a été cassé par la suite, que l'information au sujet de cette personne continue de figurer dans la banque alors qu'elle aurait dû en être supprimée? L'obligation existe, mais nul n'est nommé pour demander au commissaire d'attester que cette information a été effacée.

It is that independent obligation of supervision over the commissioner which I find sorely lacking and weakens the proposed legislation by giving, perhaps, too much power to the RCMP.

The Chairman: At this point I should perhaps mention to the members of the committee that the privacy commissioner is scheduled to appear before this committee on Monday, December 7. We will be able to put those questions directly to the privacy commissioner.

Senator Lynch-Staunton: Has the Commissioner of the RCMP been invited to appear as a witness; and will he be appearing?

The Chairman: He will be appearing on December 7.

[Translation]

Senator Beaudoin: My question concerns the relevant case law. You stated that several courts had already ruled on forensic DNA analysis. Insofar as the Supreme Court is concerned, all I have seen is a fairly recent ruling, rather a *obiter dictum*, as we say in law. According to Mr. Justice Cory, although the question did not come up, recent Criminal Code provisions authorizing forensic DNA analysis could withstand a constitutional challenge. Therefore, *prima facie*, the Supreme Court has at least issued an *obiter dictum*.

Will appeal courts and superior courts also be the source of case law? Obviously, because of the importance of this issue, courts will be called upon to rule on this issue, and that means the Supreme Court of Canada. I am curious to know how the courts have ruled thus far on the question of forensic DNA analysis.

Mr. Saada: With your permission, I will turn to more qualified persons for an answer to your question. It is my pleasure to introduce to you Michael Zigayer, Senior Counsel with the Criminal Law Policy Branch of the Department Of Justice.

[English]

Mr. Michael Zigayer, Senior Counsel, Criminal Law Policy, Department of Justice: It is a very good question. You are absolutely right. The Supreme Court has only spoken in oblique terms with respect to the DNA warrant scheme which was enacted three years ago in the *Stillman* case and, at the same time, a number of courts across the country have had before them constitutional challenges with respect to that same DNA warrant legislation. These have been reviewed fairly recently. The decisions in those cases were published by the government in a response to the ninth report of the Standing Committee on Justice and Human Rights. This document was tabled in the House of Commons on October 5. I believe copies of it were made available.

Senator Beaudoin: I would like to have a copy.

Mr. Zigayer: I can give it you in French right away and the English version will follow because I will use that during the course of my comments.

C'est l'absence d'une pareille obligation indépendante de supervision du commissaire que je déplore. Elle affaiblit le projet de loi en conférant peut-être trop de pouvoirs à la GRC.

La présidente: Il conviendrait peut-être à ce stade-ci que précise aux membres du comité que le commissaire à la protection de la vie privée doit comparaître le lundi 7 décembre. Nous pourrons lui poser ces questions directement.

Le sénateur Lynch-Staunton: Le commissaire de la GRC a-t-il été invité à témoigner et viendra-t-il témoigner?

La présidente: Il témoignera le 7 décembre.

[Français]

Le sénateur Beaudoin: Ma question a trait à la jurisprudence. Vous avez dit qu'il y a plusieurs tribunaux qui se sont prononcés sur le test des empreintes génétiques. En ce qui concerne la Cour suprême, tout ce que j'ai vu, c'est un arrêt assez récent, mais c'est plutôt un *obiter dictum*, comme on dit en droit. Selon le juge Cory, bien que la question n'ait pas été soulevée, il semblerait que les dispositions récentes du Code criminel, qui autorisent les analyses d'empreintes génétiques, pourraient bien satisfaire toutes les exigences constitutionnelles. Donc, *prima facie*, la Cour suprême a eu au moins une occasion de faire un *obiter dictum*.

J'aimerais savoir d'où vient l'autre jurisprudence, des cours d'appel ou des cours supérieures? Il est évident qu'à cause de grande importance, des tribunaux vont être appelés à se prononcer là-dessus dont, au premier chef, la Cour suprême du Canada. J'aimerais en savoir un peu plus sur les tribunaux qui se sont déclarés compétents.

M. Saada: Si vous me le permettez, je vais faire appel à mes ressources les plus compétentes pour vous répondre. J'aimerais vous présenter M. Michael Zigayer, avocat-conseil, Politique matérielle de droit pénal, au ministère de la Justice.

[Traduction]

M. Michael Zigayer, conseiller juridique principal, Politique du droit pénal, ministère de la Justice: Voilà une excellente question. Vous avez tout à fait raison. La Cour suprême a mentionné qu'en passant le régime de prélèvement des empreintes génétiques qui est entré en vigueur il y a trois ans dans l'affaire *Stillman* et, pourtant, plusieurs tribunaux du pays ont été saisis d'affaires dans lesquelles on soutenait que cette même loi était inconstitutionnelle. Ces causes sont plutôt récentes. Les décisions rendues ont été publiées par le gouvernement en réponse au neuvième rapport du comité permanent de la justice et des droits de la personne. Le document a été déposé à la Chambre des communes le 5 octobre. Des exemplaires ont, je crois, été mis à votre disposition.

Le sénateur Beaudoin: J'aimerais en avoir un.

M. Zigayer: Je vous remets la version française tout de suite. Je vous enverrai la version anglaise, parce que je m'en serai servi pour répondre à vos questions.

I will cover a few of the key decisions in the last two or three years. It has been in force only that long. A number of legal issues have arisen, and not all are Charter issues. One of the first matters that arose related to the question of retroactivity.

[*Translation*]

Could this warrant be used to obtain DNA? Could it apply to crimes previously committed? Courts in Quebec and in British Columbia have already ruled on this question. There is no doubt today that DNA analysis could be used to solve crimes committed prior to the coming into force of this bill.

Regarding broader constitutional issues, we know what Mr. Justice Cory found in *R. v. Stillman*. Several courts have cited this ruling, for example, the Court of Queen's Bench of Alberta in its ruling in *R. v. Brighteyes*. The courts found that the DNA warrant legislation did not violate any charter provisions. It had been alleged that certain provisions in this legislation violated sections 7 and 8 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

[*English*]

Mr. Justice Murray of the Alberta Court of Queen's Bench found that, while the DNA warrant scheme violated the security of the person contrary to the principles of fundamental justice by permitting the state to conscript the subject to provide self-incriminating evidence, this violation constituted a reasonable limit prescribed by law under section 1 of the Charter. He also held that the DNA warrant scheme did not constitute an unreasonable search and seizure, contrary to section 8 of the Charter. In deciding this case the judge considered several factors, including the purpose and effect of the legislation, the adequacy of the standard of reasonable grounds to believe the number of facts required to found an application for a DNA warrant, and the need for the accreditation of forensic laboratories that conducted the DNA analysis, as well as the objectives of the legislation.

The constitutionality of the *ex parte* procedure to obtain the DNA warrant was raised in the case of *F(S) v. Canada (Attorney General)*. This is a reported decision. At this point, rather than continuing, I will leave the report that was filed with the committee. Since we did not include the footnotes, I will refer to another document that was provided to this committee. It is a paper that I wrote and presented earlier this year. I have the footnotes and the citations here, so it will be easier for me.

Senator Beaudoin: Did you say that the courts referred to the *obiter dictum* of the Supreme Court?

Mr. Zigayer: Yes; that is correct.

In the case of *F(S)*, for example, the constitutionality of the *ex parte* process was challenged. It was argued that, since DNA cannot be destroyed, that is, it cannot be transformed, the Crown

Passons donc en revue quelques-unes des principales décisions rendues au cours des deux ou trois dernières années. La loi n'est en vigueur que depuis lors. Elle a donné naissance à plusieurs questions d'ordre juridique qui ne sont pas toutes en rapport avec la Charte. L'un des premiers points avait trait à l'effet rétroactif.

[*Français*]

Pourrait-on se servir de ce mandat pour obtenir l'ADN? Pourrait-on l'appliquer à des crimes qui auraient été commis avant? Des décisions au Québec et en Colombie-Britannique ont été rendues à ce sujet. Maintenant, il n'y a pas de doute, cela pourrait être utilisé pour solutionner des crimes qui auraient été commis avant l'entrée en vigueur de ce projet de loi.

En ce qui concerne les grandes questions constitutionnelles, on a le commentaire du juge Cory dans *R. c. Stillman*. Plusieurs cours ont référencé à ce commentaire, par exemple, dans l'arrêt *R. c. Brighteyes* de la Cour du banc de la Reine de l'Alberta. En ce qui concerne cette loi, on a dit effectivement qu'elle ne viole pas ces articles. Il était allégué que ces articles du code violaient les articles 7 et 8 de la Charte canadienne des droits et libertés.

[*Traduction*]

Le juge Murray de la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta a statué que, bien que le mandat autorisant le prélèvement des empreintes génétiques viole la sécurité de la personne et soit donc contraire aux principes de justice fondamentale puisqu'il autorise l'État à obliger une personne à soumettre des preuves susceptibles de l'incriminer, cette violation respecte les limites raisonnables prévues aux termes de l'article 1 de la Charte. Il a aussi décidé que ces dispositions ne constituent pas une perquisition et une saisie déraisonnables, contraires à l'article 8 de la Charte. Pour rendre cette décision, le juge a tenu compte de plusieurs facteurs, y compris de la raison d'être et de l'effet de la loi, de la pertinence de la norme, soit des motifs raisonnables de croire que plusieurs faits justifient la demande d'un mandat autorisant le prélèvement des empreintes génétiques, et du besoin d'accréditation des laboratoires judiciaires qui analysent les empreintes génétiques, de même que des objectifs de la loi.

La constitutionnalité d'une instance ex parte visant à obtenir un mandat autorisant le prélèvement d'empreintes génétiques a été contestée dans l'affaire *F(S) c. Canada (Procureur général)*. La décision a été publiée. À ce stade-ci, plutôt que de continuer, je vous laisse le rapport qui a été déposé auprès du comité afin que vous puissiez en prendre connaissance. Comme nous n'avons pas inclus les notes en bas de page, je mentionnerai un autre document qui a été fourni au comité. Il s'agit d'un document que j'ai rédigé et que j'ai présenté plus tôt dans l'année. J'ai avec moi les notes en bas de page et les citations, ce qui me facilitera la tâche.

Le sénateur Beaudoin: Avez-vous dit que les tribunaux invoquent l'*obiter dictum* de la Cour suprême?

Mr. Zigayer: Oui, c'est juste.

Dans l'affaire *F(S)*, par exemple, on contestait la constitutionnalité de l'instance ex parte. On soutenait que, comme l'empreinte génétique ne peut être détruite, c'est-à-dire qu'elle ne

could have given notice to the individual, have him come to court, and applied for a warrant before a judge.

While it is true that you cannot hide or destroy DNA, it is also true that an individual can disappear and you could be forced to conclude your investigation. Therefore, when the application is made, it is made *ex parte*, as it is in most warrant applications. No notice is given to the suspect or the person who controls the place to be searched.

The court upheld this. Mr. Justice Hill of the Ontario Court (General Division), in upholding the *ex parte* scheme, said:

While the subject matter of the seizure cannot be altered or destroyed, the person to be searched can, nevertheless, evade execution of the process if charged with pre-notification of the potential for seizure... On balance, the interests in preserving the element of surprise in the execution of the warrant surmount the gains to be derived from an adversarial hearing as to whether the warrant should issue.

[Translation]

Regarding accused persons, Mr. Justice qualified his statement by saying that a person serving a prison term was not someone who was about to escape. That person's whereabouts were no secret. The judge has the discretionary authority to require the Crown to notify this person in order to discuss whether or not a warrant can be issued.

[English]

The same issue was raised in a Manitoba case, *R. v. J.R.T and K.J.E.E.* This was an interesting case because, according to the statistics we collected this summer, normally DNA warrants have been used in the investigation of homicides and sexual assaults. This case, however, involved a robbery and it involved matching bodily substances left on the inside of a mask with the bodily substances of the suspect. The skin cells found on the inside of the mask led to the identification of the suspect. It was an interesting case from that perspective.

The judge, who was asked to look at the *ex parte* procedure, concluded:

In my view, the legislative scheme impugned here does not offend the fundamental justice requirement in section 7. Further, notwithstanding the *ex parte* application requirement, it is not unreasonable that the Charter protections against unreasonable search and seizure are violated....

The provision of an *ex parte* procedure for DNA warrant application is a clear policy choice on the part of Parliament. It is not for the Court to second guess that decision. The *ex parte* application procedure for a DNA warrant impugned here when considered overall does not offend sections 7 and 8 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

peut être transformée, la Couronne aurait pu en aviser la personne l'obliger à se présenter devant les tribunaux et demander un mandat.

Bien que l'on ne puisse dissimuler ou détruire l'empreinte génétique, il est vrai également qu'une personne peut disparaître ce qui mettrait obligatoirement fin à l'enquête. Par conséquent quand la demande est faite, elle est faite *ex parte*, comme la plupart des autres demandes de mandat. Le suspect ou la personne responsable des lieux à perquisitionner n'en est pas avisé.

Le tribunal a confirmé cette décision. Le juge Hill, de la Division générale de la Cour de l'Ontario, a déclaré, en substance que:

Bien que l'échantillon ne puisse être modifié ou détruit, la personne devant faire l'objet d'un prélèvement peut néanmoins, éviter la procédure si elle est avertie à l'avance qu'elle pourrait faire l'objet d'une saisie... De manière générale, la conservation de l'élément de surprise dans l'exécution d'un mandat l'emporte sur tout gain qui procurerait la tenue d'un débat sur la délivrance du mandat.

[Français]

Le juge a apporté une nuance en ce qui concerne les prévenus ou les accusés, les suspects détenus. Une personne qui purge une peine d'emprisonnement n'est pas une personne qui va s'évader. On sait où on peut la trouver. Il est à la discrétion du juge d'obliger la Couronne à donner un avis à cette personne pour tenir un débat sur l'admissibilité de l'émission du mandat.

[Traduction]

Cette question a également été soulevée au Manitoba, dans l'affaire *R. c. J.R.T. et K.J.E.E.* Cette cause est intéressante puisque, d'après les statistiques que nous avons recueillies cet été, les mandats autorisant le prélèvement de substances corporelles pour analyse génétique sont habituellement utilisés dans les enquêtes portant sur les homicides et les infractions sexuelles. Or dans ce cas-ci, il s'agissait d'un vol et il fallait déterminer si les substances corporelles laissées à l'intérieur d'un masque correspondaient aux substances corporelles prélevées sur le suspect. Les cellules cutanées trouvées à l'intérieur du masque ont permis d'identifier le suspect. C'était une cause intéressante de ce point de vue-là.

Le juge, à qui on a demandé d'examiner la demande *ex parte*, a déclaré, en substance, que:

Le processus législatif mis en cause ici ne porte pas atteinte au principe de justice fondamentale énoncé à l'article 7. De plus, mis à part la demande *ex parte*, il n'est pas déraisonnable que les garanties offertes par la Charte contre les fouilles et saisies déraisonnables soient violées [...]

La procédure *ex parte* régissant l'obtention d'un mandat autorisant le prélèvement de substances corporelles pour analyse génétique correspond à un choix politique clair de la part du Parlement. Il ne revient pas au tribunal de remettre en question cette décision. La procédure *ex parte* mise en cause ici, considérée dans son ensemble, ne porte pas atteinte aux articles 7 et 8 de la Charte canadienne des droits et libertés.

Wider constitutional issues were raised in *F(S)*. Here, there was a contrast or disagreement in analysis between *F(S)* and what I said earlier about *Brighteyes*. I will go no further than that.

Senator Beaudoin: It is not necessary.

Mr. Zigayer: One thing that surprised us was that Mr. Justice Hill found that the taking of hair for a DNA sample was unconstitutional because of the possibility that a DNA profile could not be obtained. You cannot obtain a DNA profile from between 5 per cent and 10 per cent of the population. When we were developing the legislation, we provided three types of investigative techniques. Some of us anticipated that the taking of blood would be seen as more intrusive, but for Mr. Justice Hill, it was the taking of the hair.

Senator Grafstein: Obviously we are here to balance the protection of public safety by the use of DNA with fairness and privacy. That is the heart of this legislation. You were fair enough to point out that DNA has the potential to reveal much more about a person than a breath sample, a fingerprint or even a routine blood test. DNA can be a source of great exploitation of the privacy of the individual. Most of us here are concerned that information gathered as a result of DNA testing is used only for the purposes set out in this bill.

I have many questions regarding this bill, but I will start with two. When a suspect is apprehended and a DNA sample is taken under the authority of a warrant issued by the courts, and if it is determined as a result of the analysis of that sample that the suspect is not culpable, what happens to the DNA sample? In effect, is it immediately removed from the index?

Mr. Saada: If a suspect is innocent of an offence, there is no reason in the world to retain the sample. The sample is destroyed. What will stay in the bank is exclusively the part of the DNA which was used for the analysis. All the links and all the possibilities for identification of the person to whom this sample belongs are eliminated. There is no way an innocent person can be identified through any channel in the bank.

[Translation]

Senator Nolin: If I understand correctly, in the case cited as an example by my colleague Senator Grafstein, the sample would be destroyed, but the profile would be retained.

Mr. Saada: Not exactly. I will let my colleague take that question. When a DNA analysis is done, it may only be used provided it does not result in the identification of the person. Perhaps you will have questions this evening for RCMP experts on this subject. Briefly, in order to find out to whom the DNA belongs, that is in order to identify a person, a link must be established. Whether it be a case of someone who is found innocent or someone who voluntarily supplies a DNA sample to establish his innocence, from the moment that person is

L'arrêt *F(S)* soulevait aussi des questions d'ordre constitutionnel plus vastes. Ici, il y a divergence d'opinions entre l'analyse de l'arrêt *F(S)* et ce que j'ai dit plus tôt au sujet de l'affaire *Brighteyes*. Je n'en dirai pas plus.

Le sénateur Beaudoin: Ce n'est pas nécessaire.

Mr. Zigayer: Ce qui nous a étonnés, entre autres, c'est que le juge Hill a trouvé que le prélèvement de cheveux aux fins d'analyse génétique était inconstitutionnel, parce qu'il serait possible qu'on ne puisse pas établir de profil d'identification génétique. Il est impossible d'établir un tel profil chez 5 à 10 p. 100 de la population. Quand nous avons rédigé le projet de loi, nous avons prévu trois types de techniques d'enquête. Certains pensaient que le prélèvement sanguin serait perçu comme une technique plus intrusive. Pour le juge Hill, c'était le prélèvement des cheveux.

Le sénateur Grafstein: Manifestement, nous devons établir un équilibre entre, d'une part, la sécurité du public et, d'autre part, l'équité et la protection de la vie privée. Ces principes sont au cœur du projet de loi. Vous avez eu raison de dire que les analyses génétiques peuvent révéler beaucoup plus au sujet d'une personne qu'un échantillon d'haleine, une empreinte digitale ou une analyse de sang courante. Les analyses génétiques peuvent grandement porter atteinte à la vie privée d'une personne. La plupart d'entre nous ici s'inquiètent de ce que les renseignements recueillis dans le cadre d'analyses génétiques soient utilisés uniquement aux fins prévues par le projet de loi.

J'ai de nombreuses questions concernant ce projet de loi. Je vais d'abord en poser deux. Quand un suspect est appréhendé, que des substances corporelles sont prélevées pour analyse génétique le cadre d'un mandat délivré par les tribunaux, et qu'il est établi par suite de l'analyse de cet échantillon que le suspect n'est pas coupable, qu'adviert-il de l'échantillon? Est-il immédiatement retiré du fichier?

M. Jacques Saada: Si un suspect est innocent, il n'y a aucune raison de conserver l'échantillon. L'échantillon est détruit. Seule la partie de l'échantillon utilisée pour l'analyse génétique sera conservée dans la banque. Tous les liens permettant d'identifier la personne en question sont éliminés. Une personne innocente ne peut aucunement être identifiée au moyen des données contenues dans la banque.

[Français]

Le sénateur Nolin: Si je comprends bien, l'échantillon serait détruit, dans l'exemple soumis par mon collègue, le sénateur Grafstein, mais le profil serait conservé.

M. Saada: Ce n'est pas tout à fait exact. Je vais passer la parole à mon collègue. Quand on a fait une analyse d'ADN, cette analyse ne peut servir qu'à la condition qu'on ne puisse procéder à l'identification. Cela suppose des liens. Vous aurez peut-être une question à poser ce soir aux experts de la GRC à ce sujet. Succinctement, pour savoir à qui l'ADN appartient, pour identifier la personne, il faut des liens. Ces liens sont détruits, qu'il s'agisse de quelqu'un qui a été déclaré innocent ou de quelqu'un qui a offert volontairement de l'ADN pour établir son innocence. À

discharged of the offence, the DNA samples in the data bank that could possibly establish the identity of that person are destroyed.

Senator Nolin: In other words, you destroy the sample and anything that links the person with the sample or the profile, although you do retain the profile. Why is that?

Mr. Saada: There is a technical reason for that, something to do with the gene in which DNA is preserved. The RCMP experts will be able to answer that question better than I can. I can assure you, however, that retaining the profile in the data bank does not in any way mean that the person in question can possibly be identified.

Senator Beaudoin: Why do you retain the profile?

Mr. Saada: For purely technical reasons relating to the handling of DNA.

Senator Pépin: I do not understand the bill very well. Clause 10 (7) stipulates that samples must be destroyed without delay if the person has been discharged under the relevant Criminal Code provisions. The English version of the bill states the following:

...one year after the person is discharged absolutely...

When a person is discharged, the samples that were taken are retained for one year. That is what is written on page 7 of the bill. Why do we keep DNA samples if all charges against that person have been dropped? The bill says that samples will be destroyed after one year.

Mr. Saada: To which clause are you referring?

Senator Pépin: To clause 10(7) on page 7.

[English]

Mr. DuBrule: The structure here is based on the Criminal Records Act and the provisions of that act which relate to these matters. The same thrust applies here as it relates to the timing of the discharges. After a certain time has expired, the substances will be destroyed without delay.

This refers to bodily substances. Those substances are destroyed, unlike the links between the profiles in the computerized system. Those links will simply be rendered useless because the links will be eliminated once the bodily substance is destroyed.

Senator Joyal: Madam Chairman, it is important to pursue Senator Grafstein's question. He was talking about a person who is under arrest and, pursuant to a warrant, a sample is taken which proves that his DNA was not found at the crime scene. What happens to that DNA sample?

Mr. DuBrule: Those samples never get into the bank. If it is found that there is no identification linking the sample at the crime scene with that taken from the individual, that individual's sample is destroyed, not saved, and it never enters the data bank because there is no reason to keep it. The person is immediately exonerated.

partir du moment où il y a innocence, il y a élimination de tout moyen d'identification par la voie de l'ADN dans la banque de données.

Le sénateur Nolin: Autrement dit, vous jetez l'échantillon, vous détruisez les liens entre l'échantillon, l'individu et le profil mais vous gardez le profil. Pourquoi gardez-vous cette empreinte?

Mr. Saada: Il y a une raison technique relative au gène dans lequel l'ADN est conservé. La GRC sera plus en mesure de vous répondre. Je peux vous dire qu'il n'y a rien dans le fait de conserver cela dans la banque de données qui puisse, de quelque façon que ce soit, permettre d'identifier la personne en question.

Le sénateur Beaudoin: Pourquoi le gardez-vous?

Mr. Saada: La question est purement technique et en relation avec le traitement même de l'ADN.

Le sénateur Pépin: Je ne comprends peut-être pas très bien le projet de loi. À l'article 10 et à l'article 7, il est indiqué que l'on est cependant tenu de détruire les échantillons dans ces délais dans le cas où la personne a été absoute en vertu de l'article du Code criminel. En anglais, on dit:

... one year after the person is discharged absolutely ...

Cela veut dire que une personne n'est pas reconnue coupable et conserve ces prélèvements pendant un an. Ceci est indiqué à la page 7 du projet de loi. Pourquoi garde-t-on cet échantillon si cette personne a été complètement absoute du crime? On dit qu'on doit le garder pendant un an, et que les prélèvements seront détruits après un an.

Mr. Saada: Pourriez-vous me donner le numéro de l'article?

Le sénateur Pépin: Il s'agit de l'article 7, à la page 6.

[Traduction]

Mr. DuBrule: On s'est inspiré ici des dispositions de la Loi sur le casier judiciaire. On s'inspire des mêmes principes pour ce qui est des délais. Après un délai précis, les substances sont détruites.

Il est question ici de substances corporelles. Ces substances sont détruites, contrairement aux liens qui existent entre les profils dans le système informatisé. Ces liens vont tout simplement devenir désuets vu qu'ils seront éliminés une fois la substance corporelle détruite.

Le sénateur Joyal: Madame la présidente, il est important d'approfondir la question du sénateur Grafstein. Il parlait d'une personne en état d'arrestation sur laquelle, en vertu d'un mandat, on préleve un échantillon biologique qui prouve qu'elle n'était pas sur les lieux du crime. Qu'adviert-il de cet échantillon?

Mr. DuBrule: Ces échantillons ne sont jamais versés dans la banque de données. Si on constate qu'il n'existe aucun lien entre l'échantillon prélevé sur les lieux du crime et l'échantillon prélevé sur une personne, on détruit l'échantillon. Il n'est jamais versé dans la banque de données parce qu'il n'y a aucune raison de le conserver. La personne est immédiatement absoute du crime.

Senator Joyal: Senator Grafstein's question at the outset related to someone who had not been found guilty and sentenced.

Mr. DuBrule: I apologize for the confusion. We are dealing with the initial warrant scheme, and the data bank flows from that. If a warrant has been issued to take a DNA sample from someone, following which it is compared with a crime scene sample but it is found that it is not the individual who was implicated in the crime, the individual's DNA sample does not get into the data bank.

Ms Yvette Aloisi, Director General, Police and Law Enforcement Directorate, Department of the Solicitor General of Canada: I understand, according from my colleague from the Department of Justice, that there is a requirement in the Criminal Code to destroy the sample once the person is excluded.

Senator Joyal: Perhaps, later, we could be advised of the section of the code to which you refer so that we may satisfy ourselves of that.

Senator Grafstein: Perhaps you can clarify this in writing for us. I am not too clear on your answer. A suspect's fingerprints are taken at the scene of a crime. The criminal investigation proceeds, and they determine that those fingerprints do not match the fingerprints found at the scene of a crime. My understanding is that those fingerprints stay in the system, in the criminal records, notwithstanding that those fingerprints did not match those found at that particular crime scene.

I was not clear on your answer. We will return to whether or not a DNA sample that does not match is automatically, as you say, destroyed. If you can provide some precision on that, it would be helpful. It has always been my view that the inertia to remove innocent victims' indicia from criminal records has been unfair in the criminal justice system. However, we will have an opportunity to analyse this area more precisely.

On another topic, this committee in its recent experience has been staunch in insisting that there be independent investigations or reviews. Today the Senate passed a bill amending the National Defence Act with respect to a new criminal justice system, and we insisted that there be an independent review every five years.

We did that for a precise purpose. We were concerned that the system be fair and equitable. Protection of privacy will be locked into the system, within the system itself, within the policing system, if you will, the investigatory system, and the prosecutorial system. The regulations regarding the evidence of witnesses will be fleshed out in a committee of experts formed to make recommendations concerning regulations and policies. The system will be geared by regulations, and practices within the system will be governed by those regulations.

While the Senate has an opportunity in a joint committee to review or scrutinize those regulations to insist that they conform, according to the Constitution, I have never been satisfied that the process of regulation is an independent process. In this instance in particular, I would question whether, when you are preparing those regulations, there will be independent input. I say that because there is much power placed in the hands of the policing

Le sénateur Joyal: La question du sénateur Grafstein faisait allusion à une personne qui n'était pas reconnue coupable et condamnée.

M. DuBrule: Je m'excuse. Nous parlons du mandat initial et de la banque de données. Si un mandat autorisant le prélèvement d'un échantillon biologique est délivré et que l'on constate, après avoir comparé cet échantillon à celui trouvé sur les lieux du crime, que cette personne n'est pas celle qui a commis l'infraction, alors l'échantillon biologique de cette personne n'est pas versé dans la banque de données.

Mme Yvette Aloisi, directrice générale, Police et application de la loi, ministère du Solliciteur général du Canada: D'après ce que dit mon collègue du ministère de la Justice, le Code criminel nous oblige à détruire l'échantillon d'une personne qui n'est pas considérée comme un suspect.

Le sénateur Joyal: On pourrait peut-être nous dire, plus tard, de quel article du Code il s'agit.

Le sénateur Grafstein: Vous pourriez peut-être nous donner des précisions par écrit. Votre réponse n'est pas très claire. Les empreintes digitales d'un suspect sont prises sur les lieux du crime. On mène ensuite une enquête criminelle et on constate que ces empreintes ne correspondent pas aux empreintes trouvées sur les lieux du crime. Je crois comprendre que ces empreintes restent dans le système, dans le fichier, même si elles ne correspondent pas à celles qu'on a trouvées sur les lieux du crime.

Votre réponse n'est pas claire. J'aimerais savoir si l'échantillon biologique qui ne correspond pas est automatiquement détruit, comme vous le dites, détruit. Il serait utile d'avoir des précisions là-dessus. J'ai toujours trouvé que le système de justice pénale met beaucoup trop de temps à supprimer du fichier les empreintes des victimes innocentes. Je trouve cela injuste. Nous aurons toutefois l'occasion de discuter plus à fond de cette question.

Dans un autre ordre d'idée, le comité a demandé avec insistance qu'on procède à des enquêtes ou à des examens indépendants. Aujourd'hui, le Sénat a adopté une loi qui modifie la Loi sur la défense nationale et permet la création d'un nouveau système de justice pénale. Nous avons insisté pour qu'un examen indépendant ait lieu tous les cinq ans.

Nous avons exigé cela pour une raison bien précise. Nous voulons que le système soit juste et équitable. La protection de la vie privée fera partie intégrante du système policier, du système d'enquête et du système judiciaire. Les règlements touchant les preuves fournies par les témoins seront établis par un comité d'experts qui formuleront des recommandations à ce sujet. Le système et les pratiques en découlant feront l'objet de règlements.

Le Sénat a la possibilité de participer à un comité mixte en vue d'examiner les règlements et de veiller à ce qu'ils soient conformes aux exigences constitutionnelles. Toutefois, je n'ai jamais été convaincu de l'indépendance du processus de réglementation. Dans ce cas-ci, par exemple, je me demande si vous sollicitez l'avis d'experts indépendants quand vous établirez les règlements. Si je dis cela, c'est parce que, si on

establishment by the utilization of this extraordinary tool which will be available if we pass this bill. I am sure other senators are concerned that the system be as airtight and as privacy-driven as possible.

I am not satisfied, based on what I have learned thus far — and we will hear more evidence — that the internal system within the policing bureaucracy will ensure that there is no abuse of this material.

There is reference to a committee of experts which will include people with practical experience from forensic labs in Ontario and Quebec. May I assume from that evidence that these will be experts within the system, experts who have no conflict with the system?

Mr. Saada: Before we go further, I have the answer to Senator Joyal's question. The reference in the Criminal Code is to section 487.09. If you wish, I can read it to you. It is very simple.

[Translation]

Destruction of bodily substances: a bodily substance that is obtained from a person in execution of a warrant and the results of forensic DNA analysis shall be destroyed forthwith after

(a) the results of that analysis establish that the bodily substance referred to... was not from that person;

(b) the person is finally acquitted of the designated offence and any other offence in respect of the same transaction otherwise than by reason of a verdict of "not criminally responsible", etc.

This provision is very clear on the subject.

[English]

As to the second question, which is fascinating, I will defer to Ms Aloisi.

Ms Aloisi: The panel of experts mentioned in this legislation will not be comprised of people solely from inside the police establishment. It will include people like myself and Mr. Zigayer, and others who will be working with the RCMP in the labs on the development of regulations. As with any regulations, Parliament will have an opportunity to look at those regulations and to comment on them.

Senator Nolin: This section of the code is new. It was introduced two years ago when we amended the code to permit DNA evidence. Is that right?

Ms Aloisi: Yes.

Senator Fraser: It seems to me we are dealing here with three elements. There are the actual bodily substances or samples; there are the DNA profiles derived from those samples; and then there is the access to those profiles.

Often the substances are destroyed under circumstances which we will not go into again. Access to those profiles is permanently removed under specific conditions: If you have been discharged; if you were a victim; or if you have been eliminated. In other words, access to the profiles is removed unless you are convicted

adopte ce projet de loi, les policiers vont avoir entre les mains un outil extraordinaire qui va leur donner beaucoup de pouvoirs. J suis certain qu'il y a d'autres sénateurs qui souhaitent un système très étanche qui protège la vie privée.

D'après ce que j'ai entendu jusqu'ici — et nous entendrons d'autres témoignages — je ne suis pas convaincu que le système interne, au sein des services policiers, va être en mesure d'assurer une utilisation adéquate de ces substances.

Il est question de la création d'un comité d'experts qui sera composé de représentants des laboratoires judiciaires de l'Ontario et du Québec, qui comptent plusieurs années d'expérience pratique dans ce domaine. Je présume que ces experts viennent de l'intérieur du système?

M. Saada: Avant d'aller plus loin, je voudrais répondre à la question du sénateur Joyal. Il s'agit de l'article 487.09 du Code criminel. Si vous voulez, je peux vous en faire la lecture. Il est très simple.

[Français]

Destruction des substances corporelles: La substance corporelle obtenue d'une personne en exécution du mandat et les résultats de l'analyse génétique afférente sont détruits selon le cas.

a) dès que ceci indique que la substance visée n'a pas provient pas de cette personne.

b) dès que celle-ci est acquittée définitivement d'une infraction désignée ou de toute autre infraction qui découle de la même affaire pour une raison autre qu'un verdict de non-responsabilité criminelle», et cetera.

La réponse est extrêmement claire là-dessus.

[Traduction]

Pour ce qui est de la deuxième question, qui est fort intéressante, je vais demander à Mme Aloisi d'y répondre.

Mme Aloisi: Le comité d'experts mentionné dans le projet de loi ne sera pas uniquement composé de représentants des services policiers. Il sera composé de personnes comme moi et M. Zigayer et d'autres intervenants qui vont participer à l'élaboration des règlements avec la GRC. Le Parlement aura l'occasion d'examiner ces règlements et de faire des commentaires là-dessus.

Le sénateur Nolin: Cet article du Code est nouveau. Il a été adopté il y a deux ans quand nous avons modifié le Code pour permettre le prélèvement des échantillons d'ADN. Est-ce exact?

Mme Aloisi: Oui.

Le sénateur Fraser: Il me semble qu'on discute ici de trois éléments. Il y a d'abord les substances corporelles, les profils d'identification génétique établis à partir de ces échantillons, l'accès à ces profils.

Les substances sont souvent détruites dans des circonstances sous lesquelles nous ne reviendrons pas. Les profils deviennent inaccessible dans des conditions précises: si vous avez été absolu si vous étiez une victime, ou si vous n'êtes plus considéré comme un suspect. Autrement dit, les profils deviennent inaccessible

and the conviction sticks. The profiles are retained in the data bank. Why?

Mr. Saada: Senator Fraser, the basis for your question is perfectly correct. The answer I have been given is a technical answer pertaining to the technology of DNA and DNA processing. I am sure that you will have a very satisfactory answer. I would hate to second-guess something that was explained to me, and I am not an expert in the field, but I know the answer is purely technical. The people from the RCMP will be in a very good position to give you the answer when they appear.

Senator Fraser: In the view of the ministry, if it were technically possible to remove the profiles, would there be any reason for keeping them?

Mr. Saada: No, none at all.

Mr. DuBrule: If I may go further, we started with the premise that, if someone is acquitted, then all of the evidence will be removed.

Senator Fraser: I am sure that also applied to victims.

Mr. DuBrule: We were advised that, as a result of technical difficulties in relation to the particular way in which the work is done in identifying DNA and using the profiles, it was impossible to delete that information from the system. Therefore, what had to be done was to cut all the links so that no information could be linked to identify a profile.

Like Mr. Saada, I am not in a position to give a technical explanation; however, I know that the RCMP experts will be appearing before your committee.

Senator Joyal: My first question is a follow-up to Senator Fraser's question. I am interested in the fact that, in many instances, we will need a year to delete all the elements. Those instances are as follows:

[Translation]

... a discharge, stay of execution, dismissal or withdrawal of the charge.

[English]

Those are totally different circumstances. I need to be convinced that, in each circumstance, it should take a year for this information to be removed from the system. After a person has dealt with the system, it is over.

My second concern relates to access by foreign countries. When we are on our own territory, that is, here in Canada, we have human rights protection. However, if data banks are opened all over the world, criminal profiles may be retained for any length of time. This is a major concern. We may be submitting Canadians, who are protected under our legislation, to a totally different regime when they cross certain borders. The bill provides for certain agreements but, once you are out of the country, you're on your own. That is a concern.

sauf si vous êtes condamné. Toutefois, les profils sont conservés dans la banque de données. Pourquoi?

M. Saada: Sénateur Fraser, votre question part d'un principe valable. On m'a fourni une réponse technique qui porte sur la technologie de l'ADN et du traitement de l'ADN. Je suis certain que vous obtiendrez une réponse très satisfaisante. Je ne voudrais pas me lancer dans des conjectures. Je ne suis pas un expert en la matière, mais je sais que la réponse est purement technique. Les représentants de la GRC seront en mesure de répondre à votre question quand ils comparaîtront devant vous.

Le sénateur Fraser: D'après le ministère, s'il est possible, sur le plan technique, de retirer les profils, pourquoi les conserver?

M. Saada: Il n'y aurait aucune raison de les garder.

M. DuBrule: Si je puis me permettre, nous sommes partis du principe que, si une personne est acquittée, toutes les preuves seront détruites.

Le sénateur Fraser: Je suis certaine que cela s'applique également aux victimes.

M. DuBrule: On nous a dit qu'il est impossible de supprimer ces renseignements, en raison des difficultés techniques que posent l'identification de l'ADN et l'utilisation des profils. Par conséquent, il fallait couper tous les liens pour qu'aucun renseignement ne puisse être lié à un profil.

Tout comme M. Saada, je ne suis pas en mesure de vous donner une explication technique. Toutefois, je sais que des experts de la GRC vont comparaître devant votre comité.

Le sénateur Joyal: Ma première question est reliée à celle de le sénateur Fraser. Je voudrais savoir pourquoi, dans bien des cas, nous devons attendre un an avant de détruire tous les renseignements. Ces cas sont les suivants:

[Français]

[...] une absolution, un sursis à l'exécution, le renvoi ou le retrait de l'accusation.

[Traduction]

Il s'agit là de circonstances totalement différentes. Je ne vois pas pourquoi, dans chacun de ces cas, il faut attendre un an avant de détruire ces renseignements. Une fois qu'une personne est passée par le système, c'est fini.

Ma deuxième question porte sur la communication de profils à des pays étrangers. Ici, au Canada, les droits de la personne sont protégés. Toutefois, si on peut avoir accès aux banques de données partout dans le monde, cela veut dire que les profils peuvent être conservés pendant une période assez longue. Cette question me préoccupe beaucoup. Nous risquons de soumettre les Canadiens, qui sont protégés en vertu de nos lois, à un régime totalement différent lorsqu'ils vont se rendre dans d'autres pays. Le projet de loi prévoit la conclusion d'ententes, sauf que, une fois que vous êtes à l'extérieur du pays, vous êtes seul à vous défendre. C'est une question inquiétante.

My other point deals with clause 13 of the bill, which outlines a review of the act by a parliamentary committee. This relates to what Senator Lynch-Staunton said.

I have a statement to make, Madam Chairman. I resent receiving legislation from the other place and being excluded from a review or any kind of parliamentary initiative outlined in clause 13. The Senate is supposed to be as mature, able and responsible a place to discuss a report as is the other place. I see no reason to be excluded.

We must make it clear that when we are excluded, a significant reason for that exclusion should be given. To be excluded in principle is an offence, especially when the bill comes from the Department of Justice or is related to justice in Canada, taking into account the importance this committee places on discussing the legislative process. It does not offend me personally, but we must exercise a guarantee for Canadians.

I should like to give you notice, Madam Chairman, that I will submit an amendment to this bill to re-establish our privileges on the same grounds as the other place.

That being said, there is one major problem I should like the witnesses to clear up. This bill refers to a designated offence. I believe that what is a designated offence and what is not a designated offence should be well defined. I should like to know why some offences are designated and others are not. I certainly cannot understand why certain offences are designated, considering the nature of DNA. My approach is rather conservative. In other words, I must be convinced that an offence needs to be designated.

Could you outline the principles you applied in drafting this list of designated offences? I understand the other place added to the list, as if we would then be better protected. However, I believe you have gone beyond the scope of the legislation in designating some of those offences.

[Translation]

Mr. Saada: I know that what I am about to say will not necessarily be the high point of my political career. I am having some difficulty understanding why the Senate cannot enjoy the same prerogatives as the House of Commons in matters such as this. I would like to draw your attention to a potential problem the merits of which you can judge for yourself.

Any prospective amendment to the bill, while not impossible, would result in certain delays in the enforcement of the legislation. This takes nothing away whatsoever from the rationale of your argument. I simply want to draw your attention to the consequences of proposing an amendment. I am not speaking as parliamentary secretary, but as a parliamentarian. That is quite legitimate.

The Senate may exercise its right to review this process at its leisure, without setting any kind of deadline. That is distinct possibility.

J'aimerais aussi vous parler de l'article 13 du projet de loi, qui traite de l'examen de la loi par un comité parlementaire. On revient ici à ce que le sénateur Lynch-Staunton a dit.

Je tiens à dire quelque chose, madame la présidente. Je n'aimerais pas recevoir de l'autre endroit un projet de loi qui m'empêche de participer à un examen ou à toute initiative parlementaire décrite dans l'article 13. Le Sénat est censé être aussi mûr, sérieux et responsable que l'autre endroit. Je ne vois pas pourquoi nous serions exclus du processus d'examen.

Si nous sommes exclus du processus, alors qu'on nous explique pourquoi. Je trouve cela choquant, surtout quand il est question d'un projet de loi qui vient du ministère de la Justice ou qui traite de la justice au Canada. Le comité s'intéresse de près au processus législatif. Je ne me sens pas visé personnellement, mais nous devons veiller à ce que les intérêts des Canadiens soient protégés.

Je tiens à vous dire, madame la présidente, que je compterai soumettre un amendement au projet de loi en vue de rétablir nos priviléges.

Cela dit, il y a un point important que j'aimerais que les témoins nous expliquent. Il est question, dans le projet de loi, d'infractions désignées. Je crois qu'il y aurait lieu de définir ce qu'on entend par cela. J'aimerais savoir pourquoi certaines infractions sont désignées et d'autres ne le sont pas. Je ne comprends pas pourquoi certaines infractions sont désignées sans compte tenu de la nature de l'ADN. Je préfère adopter une attitude prudente. Autrement dit, je veux savoir pourquoi une infraction doit être considérée comme une infraction désignée.

Pouvez-vous nous décrire les principes que vous avez utilisés quand vous avez établi la liste d'infractions désignées? Je crois comprendre que l'autre endroit a ajouté des infractions à cette liste, comme si cela aurait pour effet de mieux nous protéger. Toutefois, je crois que vous avez dépassé la portée du projet de loi en désignant ainsi certaines infractions.

[Français]

M. Saada: Je suis convaincu que ce que je vais dire n'est pas forcément le moment le plus glorieux de ma carrière politique. J'ai effectivement mal à comprendre que le Sénat ne puisse pas avoir les mêmes prérogatives que la Chambre des communes à cet égard. Je voudrais attirer votre attention sur un problème potentiel que vous jugerez à son mérite.

Tout amendement qui serait apporté au projet de loi, et je ne parle pas de quelque chose d'incontournable, entraînerait un certain délai dans l'application du projet de loi. Ceci n'enlève pas absolument rien au bien-fondé de votre demande ou de votre argument. Je veux simplement attirer votre attention sur la conséquence de votre amendement. Je ne parle pas en tant que secrétaire parlementaire, mais en tant que parlementaire. Ce qui m'apparaît tout à fait légitime.

Le Sénat peut se prévaloir du droit d'examiner tout cela à sa guise sans pour autant qu'il y ait une échéance. Vous en avez parfaitement la possibilité.

Regarding the crime scene index, please correct me if I am wrong, but as I understand it, the index does not contain any identification as such. Is that correct? A person can only be identified through a matching process, not through the index as such.

As for the final question concerning designated offences, I will let Mr. Zigayer take that one.

Mr. Zigayer: When Parliament passed Bill C-104 three years ago, we came up with a list of designated offences. As a general rule, these offences all had something in common. Most consisted of violent acts, assaults, sexual assaults, homicides and terrorist crimes. The list was quite lengthy. Not all were considered designated offences under the Criminal Code. We also took a conservative approach.

English]

We restrained ourselves. We held to the notion that these had to be serious crimes, mostly involving violence, including sexual assault.

Another important factor related to crimes where there was a potential for bodily substances to be left, either by the victim or the perpetrator of the offence. For the most part, those crimes are included in the list of designated offences. There were a few offences included in the list which cannot really be described as violent, such as break and enter. That was included because there is a potential for the person who breaks into your house to cut himself on the way in or on the way out, or to leave a calling card, if I might use that term, that may be useful in identifying him or her where there is no other evidence.

Another crime which was listed is the equivalent of leaving the scene of an accident. We included that because we foresaw someone driving while impaired, being involved in an accident, and running away. If people in the other car were killed or seriously injured, potentially, criminal charges could be laid. The only forensic evidence with which to identify the impaired driver may be some blood on the steering wheel.

Those were the exceptions to the rule. The remainder were crimes of violence.

We then got into the DNA data bank proposal. We took the 995 list of offences and broke it down into a primary designated offence list and a secondary designated offence list. They are the same offences but broken down for post-conviction procedures; whether the information would go into the data bank or whether the burden would be on the Crown to make the application. Essentially, it was the same list cut in two.

Amendments and additions were made to the list in the House of Commons. Therefore, we come to you with a list that is somewhat different from what it was when we left here in 1995.

Senator Joyal: We will have an opportunity to review the list later. I would like to return to the issue of access to the Canadian data bank by foreign countries. This is a very important element

En ce qui concerne le fichier criminalistique, j'aimerais qu'on me corrige si je me trompe, mais ma compréhension est que celui-ci ne comporte aucune identification en soi. Est-ce ainsi qu'il faut comprendre les choses? L'identification ne peut venir que par le «matching». Le fichier en soi ne comporte pas d'identité.

En ce qui concerne la dernière question posée sur les infractions désignées, je vais passer la parole à M. Zigayer.

M. Zigayer: Quand le Parlement a adopté le projet de loi C-104, il y a trois ans, nous avons proposé une liste de crimes désignés. En général, ces crimes avaient des choses en commun. La plupart consistait en des crimes, des actes violents, des assauts, des assauts sexuels, des homicides, des crimes terroristes. Il y en avait une longue liste. Ils n'étaient pas tous des crimes désignés dans le Code criminel. Comme vous, nous avions adopté une attitude conservatrice.

[Traduction]

Nous nous sommes limités aux crimes graves, la plupart comportant un élément de violence, et inclus les agressions sexuelles.

Nous avons, de plus, tenu compte des situations où des substances corporelles pourraient être laissées, que ce soit par la victime ou la personne qui commet l'infraction. Ces infractions sont, pour la plupart, incluses dans la liste. Il y a quelques infractions qui ne peuvent pas vraiment être considérées comme étant violentes, comme les introductions par effraction. Toutefois, nous les avons incluses parce que la personne qui commet une introduction par effraction peut se couper quand elle entre ou qu'elle sort de la maison, ou encore laisser des indices qui permettront de l'identifier en l'absence d'autres preuves.

Un autre délit retenu correspond au fait de quitter le lieu d'un accident. Nous l'avons inclus en pensant aux personnes avec facultés affaiblies qui fuiraient le lieu d'un accident. En effet, des accusations criminelles pourraient être portées si des personnes étaient tuées ou gravement blessées dans cet accident. Du sang retrouvé sur le volant pourrait être la seule façon d'identifier génétiquement le chauffeur en état d'ébriété.

Ce sont les seules exceptions à la règle. Dans tous les autres cas, il s'agit de crimes violents.

Nous avons ensuite proposé l'établissement d'une banque de données génétiques. Nous avons utilisé la liste des infractions de 1995 pour dresser la liste des infractions primaires et la liste des infractions secondaires. Ce sont les mêmes infractions qui ont été départagées en fonction des modalités suivant la déclaration de culpabilité, à savoir si les informations seraient versées dans la banque de données ou s'il appartiendrait à la Couronne de demander qu'elles le soient. C'est essentiellement la même liste d'infractions divisée en deux.

Des modifications et des ajouts ont été faits à la liste par la Chambre des communes. Donc, la liste actuelle est quelque peu différente de celle que nous avons présentée ici en 1995.

Le sénateur Joyal: Nous aurons le loisir d'examiner cette liste plus tard. J'aimerais revenir à la question de l'accès des pays étrangers à la banque de données du Canada. Il faut examiner

which must be investigated further than just saying that we will open the bank to those with whom we want to sign an agreement. I believe it should go beyond that because people must be protected, especially since the data is to remain intact for a year after the final resolution. This means that people travelling in another country can be investigated for one year after the matter has been settled.

Can you be more precise about which countries we will be entering into agreements with regarding access to the Canadian data bank? This will have many implications for Canadians travelling abroad and we know that the systems of justice in many countries is not as protective of individual rights as is ours.

Mr. DuBrule: Under the Privacy Act, which contains provisions for agreements for disclosure of personal information, the test is the assurance that the personal information in the receiving state's hands will be used only for the purposes for which it would be used here. If, for whatever reason, the agency involved, in this case the RCMP, believes that the foreign agency or state cannot meet that obligation, the information is not disclosed.

I would again emphasize what is disclosed. Clause 6(4) of the bill states that the commissioner may communicate a DNA profile. The technical people involved in this explained it to me by comparing it to bar codes on grocery items. That series of bars is the type of information that would be sent elsewhere to be matched. If their information contained the same profile, all the bars would line up.

When we provide a DNA profile, we are not providing a sample or personal information. We will not provide the name, rank and serial number of the individual.

Senator Joyal: You said that the RCMP commissioner will be responsible for deciding whether the country requesting the information is qualified.

Mr. DuBrule: It is ultimately subject to the view of the Solicitor General, as the minister responsible for the RCMP. However, in practical terms, yes, the commissioner will be the one to assess whether it is appropriate to deal with a particular country, given previous disclosures to that country. In the modern world of international crime, it is a fact of life that personal information must be disclosed across borders, and it must be done under safeguards. The police are well aware of the need for such safeguards.

[Translation]

Senator Pépin: I simply want to know if I understood correctly your comment concerning access to data. If someone requests information, all he will get is a number, not a name. The data is compared to other data to determine if there is a match. Can someone in the system find out if this data belongs to a particular person?

cette question importante de plus près; on ne peut simplement décider de donner accès à la banque à ceux avec qui nous conclurons une entente. Je crois qu'il faut aller plus loin parce que les gens doivent être protégés, surtout si les données restent intactes dans la banque pendant un an après le règlement du dossier. C'est donc dire que les gens qui voyagent à l'étranger peuvent faire l'objet d'une enquête un an après le règlement de l'affaire.

Pouvez-vous nous préciser avec quels pays nous allons conclure des ententes au sujet de l'accès à la banque de données nationale? Cette disposition aura beaucoup de répercussions pour les Canadiens qui voyagent à l'étranger, et nous savons que les systèmes judiciaires de nombreux pays ne sont pas aussi respectueux des droits de la personne que le nôtre.

M. DuBrule: Selon les dispositions sur la divulgation prévues dans la Loi sur la protection des renseignements personnels, le pays doit donner l'assurance que les renseignements en question serviront uniquement aux fins pour lesquelles ils sont utilisés ici. Si, pour une raison quelconque, l'organisme responsable, en l'occurrence la GRC, estime que le service ou l'État étranger ne peut respecter cette exigence, l'information n'est pas divulguée.

Je vais revenir sur ce qui est divulgué. Le paragraphe 6(4) du projet de loi stipule que le commissaire peut communiquer un profil d'identification génétique. Les spécialistes de la question m'ont expliqué qu'on peut comparer ces informations aux codes à barres qui apparaît sur les produits d'épicerie. La combinaison de barres est le genre d'informations qui seraient envoyées à l'étranger pour comparaison. Si les informations se recoupaient toutes les barres correspondraient.

Quand nous communiquons un profil d'identification génétique, nous n'envoyons pas de renseignements personnels. Nous n'indiquons pas le nom, ni d'autres renseignements personnels.

Le sénateur Joyal: Vous avez dit que c'est le commissaire de la GRC qui sera chargé de décider si le pays qui demande l'information est habilité à la recevoir.

M. DuBrule: Sa décision est au bout du compte soumise à l'approbation du solliciteur général, qui est le ministre responsable de la GRC. Cependant, dans la pratique, oui, ce sera le commissaire qui décidera s'il convient de faire affaire avec un pays donné, en se fondant sur les informations qui ont déjà été divulguées à ce pays. Dans le contexte du crime international, il est entendu que des renseignements personnels doivent être communiqués d'un pays à l'autre, et qu'ils doivent l'être conformément à certaines mesures de protection. Les forces policières sont bien conscientes de la nécessité de ces mesures.

[Français]

Le sénateur Pépin: Je veux simplement savoir si j'ai bien compris à propos de l'accès des données. Si quelqu'un demande de l'information, il n'obtiendrait pas de nom mais plutôt, par exemple, un numéro. Ensuite, vous compareriez ces données avec les autres pour voir si elles sont compatibles. Personne dans le système ne saurait que ces données appartiennent à telle ou telle personne?

Consider, for example, the profile of a person who has committed some petty offences, rather than a serious crime like a homicide. When this person requests a pardon, we delete any information on file about that person. However, in a neighbouring country, despite the fact that a pardon was granted, all records of the offence are not deleted. We must be certain that the persons name is not permanently linked to the data on file.

My second question concerns a comment you made on page 5 of your submission to the effect that mechanisms will be put in place to guarantee that the data bank is used in a way that ensures the two objectives sought, namely protection of privacy and protection of public interests, are balanced. Exactly what kind of mechanisms are you referring to?

You are trying to convince us that because of a technical problem, the profiles cannot be deleted. It is a little hard to believe, what with all of the new technologies available, that it is impossible to delete a person's name from a profile.

Mr. Saada: I will let Mr. Zigayer field that question, but before do that, I would like to make a comment. Other countries in the world, notably Great Britain and the Netherlands, operate data banks similar to the one that we would like to set up. They have access to cutting-edge technology in this field. They have no choice but to adopt measures similar to ours. Nevertheless, I can understand that circumstances may change. The legislation will be reviewed accordingly.

For more specific answers to your question concerning the mechanisms that will be put in place, I will turn the floor over to Mr. Zigayer.

English]

Mr. Zigayer: We try to achieve a balance between the right to privacy and the protection of the public.

Translation]

The most important tool is the fact that the judge decides if the DNA profile of the convicted offender is to be entered into the data bank, that is in the convicted offenders' index.

That is the strength of our DNA warrant scheme. The police had recommended an automatic system where genetic imprints would be taken, much like fingerprints. However, we in Canada rejected that option because we felt a third person, an independent person, would be better equipped to decide if there were reasonable grounds to issue a warrant. Basically, the same thing happens once a conviction has been handed down and a judge has found a person guilty of a designated offence.

If an offence falls into the category of a primary designated offence, the judge must order that a DNA profile of the convicted offender be entered into the data bank. However, the convicted offender does have an opportunity to convince the judge not to enter the profile into the data bank.

Prenons le profil d'une personne qui a commis de petites infractions et non des crimes graves comme des homicides. Lorsque cette personne demande un pardon, nous effaçons les informations qui la concernent, mais par contre, dans le pays voisin, malgré l'obtention du pardon, l'offense n'est pas effacée. Il faut être certain que le nom de la personne ne sera pas définitivement rattaché aux données que vous allez envoyer.

Ma deuxième question concerne ce que vous dites à la page 5 de votre présentation, soit qu'il va y avoir des mécanismes en place qui garantiront que la banque de données sera utilisée de façon à maintenir un équilibre entre la protection de la vie privée et la protection de la vie publique. Pourriez-vous nous dire quels sont ces mécanismes?

Vous essayez de nous convaincre que c'est en raison d'un problème technique qu'on ne peut pas effacer les profils. Il est un peu difficile de croire qu'avec toutes les nouvelles techniques dont on dispose, on est incapable d'effacer le nom d'une personne.

M. Saada: Je vais passer la parole à M. Zigayer, mais je ferai auparavant une remarque: d'autres pays au monde ont une banque de données comparable à celle dont nous voudrions nous doter, comme par exemple la Grande-Bretagne et les Pays-Bas. Ces pays ont une banque de données similaire à celle que nous souhaitons monter. Ils ont accès à une technologie de pointe en la matière. Ils ne peuvent pas faire autrement que d'adopter des mesures similaires aux nôtres parce qu'ils ne peuvent pas les retirer complètement. Cela dit, je comprends que les choses peuvent changer. La loi va être repensée en conséquence.

Pour des réponses plus précises à la question sur les mécanismes, je vais passer la parole à M. Zigayer.

[Traduction]

M. Zigayer: Nous essayons d'assurer à la fois la protection des renseignements personnels et la protection du public.

[Français]

Le plus important instrument est le fait qu'il y a un juge qui décide si le profil génétique de la personne condamnée doit être entré dans la banque de données, dans la section des condamnés.

C'est un peu le point fort de notre système de mandat de perquisition ADN, contrairement à ce que nous avons proposé la police, à savoir un système automatique où, comme avec les empreintes digitales, on pourrait prendre les empreintes génétiques. Au Canada, nous avons refusé de le faire, car nous croyions qu'il fallait une troisième personne, une personne indépendante, qui serait en mesure de décider s'il existe des motifs raisonnables pour émettre le mandat. Essentiellement, c'est la même chose à la suite d'une condamnation. Le juge a maintenant trouvé la personne coupable d'un crime désigné.

Si c'est un crime dans la catégorie primaire, le juge doit ordonner que cette personne se retrouve dans la banque de données. Cependant, on donne à la personne qui vient juste d'être condamnée la chance de convaincre le juge de ne pas l'y inclure.

In the case of secondary designated offences, the onus is on the Crown to decide whether or not it will ask the judge to grant this order. For example, break and enters are considered secondary designated offences because quite often, these crimes are committed by young persons. They are not violent crimes. Would people convicted of these offences be required to provide a DNA sample? Perhaps not. It would be up to the Crown prosecutor to decide whether or not to request a sample. Subsequently, it would be up to the judge to decide if that person's DNA sample should be entered into the data bank.

[English]

It can also be compared to the United Kingdom where, when you are arrested and charged with a reportable offence, they take your DNA and your fingerprints. The DNA goes into the national DNA data bank. At that stage a judge has not been involved. The DNA is entered into the data bank. Should you be acquitted or the charges dropped, the information is not removed from the data bank. That is not our system.

Senator Joyal: They do not have a charter.

Senator Beaudoin: They have the European charter.

Mr. Zigayer: Another mechanism we use to balance privacy rights and protection of the public is to allow for the removal of these profiles following an acquittal. DNA samples do not go into the data bank if there is an exclusion at the investigative stage. If, after conviction, the profile is in the data bank, and then the conviction is overturned, the sample will be removed from the data bank.

Senator Pépin: That will take a year.

Mr. Zigayer: It will not take a year if the conviction is overturned. The period of one year may apply if there is a discharge, with one of the conditions being that you must keep the peace for a year. This provision is found in other parts of the Criminal Code.

Senator Pépin: I am referring to an absolute discharge.

Mr. Zigayer: Access to such data would be removed one year following an absolute discharge, or three years following a conditional discharge.

Senator Moore: What would happen if there were a withdrawal of the charges?

Mr. Zigayer: If the charges were withdrawn, the information would not be in the data bank. That would be at the investigative stage.

We are being very careful not to do what the British are doing. You may hear witnesses tomorrow who would have preferred a different system. These people would like to see Bill C-104 repealed and, instead, have a system similar to that of the U.K.

We want to protect the rights of the individual.

Pour les «secondary designated offences», c'est à la discréption de la Couronne de décider de demander au juge d'accorder cette ordonnance. Par exemple, les entrées par effraction sont dans la deuxième catégorie parce qu'il y a beaucoup de jeunes qui commettent ces crimes. Ce ne sont pas des crimes de violence. Est-ce que ce serait obligatoire? Peut-être pas. C'est au procureur de la Couronne de décider s'il devra en faire la demande. Par la suite, il appartient au juge de décider si cette personne devrait être incluse dans la banque de données.

[Traduction]

On peut comparer notre système à celui du Royaume-Uni où on relève le profil génétique et les empreintes digitales d'une personne au moment où elle est arrêtée et accusée d'une infraction désignée. Ces informations sont versées dans la banque nationale de données génétiques. Jusque là, aucun juge n'est intervenu. Le profil est versé dans la banque de données. Si la personne est acquittée ou que les accusations sont retirées, les informations restent dans la banque de données. Notre système ne fonctionne pas de cette façon.

Le sénateur Joyal: Ce pays n'a pas de charte.

Le sénateur Beaudoin: Il est assujetti à la charte européenne.

M. Zigayer: Pour assurer à la fois la protection des renseignements personnels et la protection du public, on a prévu de rendre le profil inaccessible à la suite d'un acquittement. Le profil génétique ne sera pas versé dans la banque de données s'il y a exclusion au moment de l'enquête. Si le profil d'une personne reconnue coupable est versé dans la banque, mais que sa condamnation est annulée par la suite, son profil sera retiré de la banque de données.

Le sénateur Pépin: Un an plus tard.

M. Zigayer: Pas un an plus tard si la déclaration de culpabilité est annulée. La période d'un an peut s'appliquer si la personne est absoute et qu'elle n'a pas été déclarée coupable d'aucune autre infraction au cours de cette année. Cette disposition figure ailleurs dans le Code criminel.

Le sénateur Pépin: Je parle d'une absolition inconditionnelle.

M. Zigayer: Les renseignements seraient rendus inaccessible un an après une absolition inconditionnelle et trois ans après une absolition sous conditions.

Le sénateur Moore: Qu'arriverait-il si les accusations sont retirées?

M. Zigayer: Dans ce cas, les informations ne seraient pas versées dans la banque. Les accusations seraient retirées au moment de l'enquête.

Nous ne voulons pas faire comme les Britanniques. Vous allez peut-être entendre des témoins qui auraient préféré un autre système. Ces personnes voudraient que le projet de loi C-104 soit abrogé pour qu'on adopte un système semblable à celui qui existe au Royaume-Uni.

Nous tenons à protéger les droits de la personne.

The Chairman: I must interject here to remind everyone around the table that we are hoping to conclude this meeting by 5:30 this afternoon, so I would suggest that we shorten some of the questions and answers.

I would now ask Senator Joyal to complete this point and I will come back to Senator Pépin.

Senator Kinsella: Given this time constraint, I would again raise the point of order which was dealt with Senator Joyal at the outset of our meeting. Although we are happy to have the Parliamentary Secretary with us this afternoon, this meeting is typically with the minister. That is done so that we may ask questions concerning government policy. Of course, these technical questions are very important, and we do need to pursue them but, if we spend all of our time on technical questions, we will not have an opportunity to ask questions on government policy, and there are a number. I think the point Senator Joyal raised at the beginning speaks to that. I have some policy questions which can only be answered by the minister.

The Chairman: Perhaps other senators will bear that in mind as we proceed.

Senator Joyal: If a person has been charged with an offence and the matter comes before the court and then, for whatever reasons, the charges are dropped, does that person's DNA data stay in the bank for minimum of one year?

Mr. Zigayer: His information is not in the bank. He has not been convicted.

Mr. DuBrule: An individual's information found at the crime scene may be in the index without personal identifiers, because we do not know it is the individual who has now had charges withdrawn against him on another matter. If you are not found guilty, your information is not entered into the data bank.

Senator Joyal: I would like to come back to that later.

[Translation]

Senator Nolin: Judging from your preliminary remarks, Mr. Saada, you have taken into consideration the comments made to the Minister of National Defence when he testified before this committee regarding the proposed legislation to reorganize the military justice system. At the time, we asked him if, in his opinion, the data bank proposed in Bill C-3 should include military offenders convicted in the military justice system. The minister did not answer our question at the time.

I do not believe that he had an answer for us.

Now then, judging from your preliminary remarks, it would appear that the government is prepared to consider an amendment. The choice is yours. There are three bills before us at this time. We have not yet concluded our study of Bill C-25 regarding changes to the military justice system. I do not believe that members of the military want us to use Bill C-25 to achieve our objective.

La présidente: J'aimerais vous rappeler que nous avons prévu terminer la séance à 17 h 30, et je vous demanderais d'abréger certaines questions et réponses.

J'aimerais demander au sénateur Joyal de conclure à ce sujet et je passerai ensuite la parole à le sénateur Pépin.

Le sénateur Kinsella: Comme le temps est limité, j'aimerais invoquer le Règlement comme l'a fait le sénateur Joyal au début de la séance. Nous sommes heureux de recevoir le secrétaire parlementaire aujourd'hui, mais nous aurions aimé rencontrer le ministre. Nous aurions pu lui poser des questions sur les orientations du gouvernement. Il est certain que les questions d'ordre technique sont très importantes, et nous devons nous y arrêter, mais si nous n'examinons que les questions d'ordre technique, nous n'aurons pas l'occasion de poser nos questions sur les orientations du gouvernement. Je pense que c'est ce que voulait dire le sénateur Joyal au début de la séance. J'ai des questions à poser sur les orientations du gouvernement auxquelles seul le ministre peut répondre.

La présidente: Les autres sénateurs pourront peut-être en tenir compte par la suite.

Le sénateur Joyal: Si, pour une raison quelconque, un tribunal décide de retirer les accusations portées contre une personne, le profil génétique de cette personne reste-t-il dans la banque de données pendant au moins un an?

Mr. Zigayer: Cette information n'est pas versée dans la banque parce que la personne n'a pas été reconnue coupable.

Mr. DuBrule: Le profil d'une personne se trouvant sur le lieu d'un crime peut être répertorié sans identification parce que nous ne savons pas que les accusations portées contre cette personne dans une autre affaire ont été retirées. Si une personne n'est pas reconnue coupable, son profil n'est pas versé dans la banque de données.

Le sénateur Joyal: J'aimerais revenir là-dessus plus tard.

[Français]

Le sénateur Nolin: Monsieur Saada, je comprends de vos remarques préliminaires que vous aviez pris bonne note des observations que nous avons faites au ministre de la Défense nationale lorsqu'il est venu à ce comité à l'occasion de l'examen du projet de loi qui vise à réorganiser tout le processus de justice militaire. À cette occasion, nous lui avons demandé si, à son avis, les militaires sujets au système de justice pénal militaire étaient inclus dans les banques de données prévues par le projet de loi C-3. Nous n'avons pas obtenu de réponse à ce moment-là.

Je pense que la réponse n'existe pas.

Maintenant, je comprends de vos remarques préliminaires que le gouvernement serait prêt à examiner un amendement. Vous avez le choix; il y a trois lois devant nous en ce moment. Nous n'avons pas encore terminé l'étude du projet de loi C-25, qui vise à modifier le système de justice militaire. Je ne pense pas que les militaires veulent que nous utilisions le projet de loi C-25 pour atteindre l'objectif recherché.

This leaves us with Bill C-3 as well as Bill C-51, an omnibus bill to amend certain Criminal Code provisions. Take your pick.

Mr. Saada: I simply want some assurances that the minister will be made aware of any choice that is made.

Senator Nolin: I am offering you a choice, mindful that the Minister will be back and that subsequently, we will do a clause-by-clause study of the bill. I trust that you will kindly inform him that we are offering him a choice between Bill C-3 and Bill C-51, in terms of bringing in this amendment.

Mr. Saada: What I am saying is that the outgoing Solicitor General had already made it clear that he intended to speak with the Minister of National Defence and, of course, with the Minister of Justice to determine how best to address this issue. Obviously, under the circumstances, I cannot guarantee that there was time to look into this. However, there is no question in anyone's mind that your comments are very useful and relevant and warrant further consideration.

Senator Nolin: Several of the questions I had have already been dealt with. Am I correct in assuming that the policy of the government, in drafting Bill C-3, is to maintain a balance between two principles, namely the quest for an effective criminal justice system and protection of privacy? When we questioned you earlier — and several times you referred to the role of the Privacy Commissioner — you referred to the enabling legislation and to the fact that the commissioner has the power to investigate, conduct reviews and make recommendations.

I know that we will have an opportunity to put some questions to him, but it is my understanding that the commissioner is not fully satisfied with the authority conferred on him under the enabling act to maintain the balance that you are seeking with the implementation of Bill C-3. You say that you are seeking a balance and recognition of the role the commissioner plays in protecting privacy concerns. If we were to conclude, after questioning the commissioner, that he requires additional powers to provide this balance, would the government have any objections to our amending Bill C-3 accordingly?

Mr. Saada: I believe Senator Kinsella made an excellent comment several minutes ago. Without taking a stand one way or another, I would simply like to remind you that any initiative that would postpone the coming into force of the bill should, in my opinion, be carefully considered. Are you talking about an amendment? Are you talking about a policy change that could be achieved by some means other than an amendment? Perhaps these are questions that could be put directly to the commissioner as well as to the minister.

Il nous reste encore le projet de loi C-3, de même que le projet de loi C-51, qui est une loi omnibus du Code criminel. Faites votre choix.

M. Saada: Mon choix sera simplement de m'assurer que le ministre soit au courant de ce choix.

Le sénateur Nolin: Je vous fais cette offre sachant que le ministre reviendra et que, par la suite, nous examinerons le projet de loi article par article. En prévision de la visite du ministre, soyez assez gentil de l'informer que nous vous offrons ce choix. C'est le projet de loi C-3 ou le projet de loi C-51; un des deux.

M. Saada: Ce que je peux vous dire, c'est que le solliciteur général sortant avait déjà clairement manifesté son intention de parler avec le ministre de la Défense nationale et, bien sûr, avec le ministre de la Justice pour voir quelle serait la meilleure façon de traiter cette question. Il est évident que dans les circonstances que nous connaissons, il m'est très difficile de vous garantir que quelqu'un ait eu le temps de voir quoi que ce soit à ce sujet. Il est indéniable — et je dois vous le rappeler parce que c'est absolument clair dans l'esprit de tout le monde — que les remarques que vous avez faites sont extrêmement utiles et pertinentes et qu'elles méritent d'être traitées.

Le sénateur Nolin: Plusieurs de mes questions ont déjà été abordées. Est-ce que je dois comprendre que la politique du gouvernement, dans l'élaboration du projet de loi C-3, est de tenter de maintenir l'équilibre entre les deux grands principes c'est-à-dire la recherche d'une justice criminelle efficace et la protection de la vie privée? Lorsqu'on vous a questionné tout à l'heure — et vous avez à quelques occasions fait référence au rôle du commissaire à la protection de la vie privée —, vous vous êtes référé à la loi constitutive du commissaire en disant que de toute façon, ce dernier a le pouvoir d'enquêter, d'examiner et de recommander.

Je crois comprendre — et nous aurons l'occasion de le questionner à cet effet — que le commissaire n'est pas tout à fait satisfait du pouvoir qui lui est donné en vertu de sa loi constitutionnelle pour maintenir l'équilibre que vous et lui recherchez dans l'application du projet de loi C-3. Vous nous dites que vous recherchez cet équilibre et que vous reconnaissiez le rôle du commissaire quant au maintien de la protection de la vie privée. Si on en venait à la conclusion, après avoir questionné le commissaire, qu'il serait nécessaire qu'il ait des pouvoirs additionnels pour assurer l'équilibre entre ces deux grands principes, vous n'auriez rien contre, comme gouvernement, à ce qu'on amende le projet de loi C-3 pour assurer le maintien de ce équilibre?

M. Saada: Je crois que le sénateur Kinsella a fait une excellente remarque il y a quelques minutes. Sans vouloir me prononcer sur la substance de la réponse que vous attendez, j'aimerais simplement vous rappeler que toute mesure qui reporterait la mise en oeuvre de ce projet de loi, à mon avis devrait être pesée quand on parle d'amendement. Parle-t-on d'amendement? Parle-t-on d'une politique qui peut être accommodée par d'autres voies que celle d'un amendement? Ces sont des choses auxquelles je ne suis pas en mesure de répondre.

For the time being, I just want you to know that I am very concerned. It should be remembered that setting up this data bank will take approximately 18 months, and I am only talking about the practical measures that will need to be taken in order for the data bank to be up and running. Any amendments would mean further delays. While I respect the fact that the Senate may propose some amendments, I simply wanted you to be aware of the consequences.

Senator Nolin: I will not comment on that. It will be up to us to decide whether or not we want to entertain some amendments. We realize full well that amendments could result in delays and that is something that we will have to take into consideration.

Several of my colleagues have mentioned the importance of controlling access to personal information. Bill C-3, specifically clause 11, provides for certain penalties. Persons found guilty of an indictable offence are liable to imprisonment for a term not exceeding two years. However, persons found guilty of an offence punishable on summary conviction are liable to a fine not exceeding \$2,000 or to imprisonment for a term not exceeding six months. What political rationale is there for these kind of modest penalties?

English]

Mr. Zigayer: The question really should be addressed to the minister.

Senator Nolin: I will do that. My point is that there is no deterrent here.

Is this offence comparable to theft?

Mr. Zigayer: There is another factor for consideration. Those who are convicted under this provision are violating a trust. The courts are likely to give them a sentence towards the middle or upper end of the penalty range though it is a first offence. These are people who have occupied positions within the Royal Canadian Mounted Police. They will lose their jobs. This is not a minor infraction.

There are other factors to be considered here beyond what we read in the provision.

You have raised questions which you might want to discuss with the minister. Certainly, it would warrant a period of less than five years, perhaps five years less a day. If it were five years, it would afford the accused the absolute right to a jury trial.

There is a general review of the sentence range in the Criminal Code. Generally the sentences are reduced. It would be appropriate to consider this in terms of broader government policy.

Translation]

Senator Nolin: We will discuss that with the minister, but I trust we agree that we hope we never get to the point where we have to enforce clause 11.

Ce sont peut-être des questions qui pourraient être pertinentes posées, d'une part au commissaire, mais aussi au ministre.

Pour l'instant, je désire seulement vous rappeler que j'ai extrêmement peur. Je ne veux pas perdre de vue le fait que d'ores et déjà, la mise en oeuvre d'une telle banque de données prendra environ 18 mois, seulement par les mesures pratiques concrètes qu'il faudra adopter pour qu'elle soit opérationnelle. Tout amendement ajouterait un certain délai. Bien sûr, et dans le respect le plus profond de la possibilité qu'a le Sénat de proposer ces amendements, je voulais quand même attirer votre attention sur les conséquences d'un amendement.

Le sénateur Nolin: Vous me permettrez de ne pas commenter votre réponse. Ce sera à nous de décider si nous introduisons des amendements. Nous sommes fort conscients des retards que peut impliquer l'adoption d'un amendement, et cela fait partie de nos considérations lorsque nous décidons d'en proposer un.

Plusieurs de mes collègues ont soulevé l'importance du contrôle de l'accès aux informations personnelles. Le projet de loi C-3 renferme des sanctions, entre autres à l'article 11. S'il s'agit d'un acte criminel, c'est deux ans d'emprisonnement maximum. Si, par contre, il s'agit d'une infraction sommaire, c'est 2000 \$ d'amende ou six mois d'emprisonnement. J'aimerais savoir quel est le raisonnement politique derrière une sanction si faible?

[Traduction]

Mr. Zigayer: Il faudrait en fait poser la question au ministre.

Le sénateur Nolin: Je la lui poserai. Ce qui me préoccupe c'est qu'il n'y a pas d'élément dissuasif.

Cette infraction est-elle comparable à un vol?

Mr. Zigayer: Il y a un autre facteur à prendre en considération. Ceux qui sont reconnus coupables au terme de cette disposition trahissent la confiance. Les tribunaux vont probablement leur infliger une peine assez sévère même s'il s'agit d'une première infraction. Les personnes visées travaillent à la Gendarmerie royale du Canada. Ils vont perdre leur emploi. Ce n'est pas une infraction négligeable.

Il y a d'autres facteurs à considérer outre ce qui figure dans la disposition.

Vous avez soulevé des questions que vous voudrez peut-être discuter avec le ministre. Cela justifierait sûrement une peine de moins de cinq ans, peut-être cinq ans moins un jour. Si la peine était de cinq ans, l'accusé aurait le droit absolu à un procès devant jury.

Il y a un examen général de la durée des peines prévu dans le Code criminel. En général, les sentences sont réduites. Il serait opportun d'examiner cette question en fonction des grandes orientations gouvernementales.

[Français]

Le sénateur Nolin: Nous aurons cette discussion avec le ministre, mais vous conviendrez qu'on ne veut pas en venir à l'application de l'article 11.

Mr. Zigayer: Absolutely.

Senator Nolin: Considering all of the safeguards that have been put in place with respect to income tax — the Privacy Commissioner has listed some 20 offences — we hope that it will never come to this. What should we include in Bill C-3 to ensure that this does not happen? Clause 11 respecting sanctions is clearly one deterrent. Personally, I would like to see the role of the Privacy Commissioner referred to throughout this bill, not merely in connection with the data bank.

I can appreciate that the RCMP Commissioner has been granted full authority as well as full budgetary authority to oversee the setting up of the bank. However, I would like the Privacy Commissioner to have a right of review at all times.

Earlier, we talked about foreign states. I would like the Privacy Commissioner to be in a position to ensure that Canadians in countries with whom we have signed agreements are treated fairly, not only at the precise moment when these agreements are signed, but also subsequently.

I want our criminal justice system to be effective. We all want that. However, we also want the other important principle, mainly protection of privacy concerns, to be upheld. That is why I questioned the penalty provisions which seems somewhat weak, but we will have an opportunity to discuss this important policy issue with the minister.

Once the bank is up and running, do you intend to draw a statistical link between specific types of offences and types of profiles? So as not to overly complicate matters, let us use one of the examples in the primary list, namely sexual interference under section 151. Does the government intend to draw a kind of parallel between the offender and the designated offence under section 151 of the Criminal Code?

Mr. Saada: That is a very relevant question and the answer is no. However, it might be possible to drop parallels between unfortunate incidents that occurred in the past.

Senator Nolin: That is precisely my point. We would not want this to happen in Canada. We will do everything to ensure that our laws contain measures so that we do not have to think about this later. Wishing is not enough.

Ms. Aloisi: Later, when you question members of the RCMP, perhaps you could ask them what exactly is contained in the DNA profile. As I understand it, the profile will contain only identifying elements, nothing more.

Senator Nolin: Will there be any reference to the offence committed by the person in question?

Ms. Aloisi: No.

Senator Nolin: That would mean a third list.

M. Zigayer: Absolument.

Le sénateur Nolin: Lorsqu'on examine, avec toutes les protections qui ont été mises en place en matière d'impôt sur le revenu — le commissaire à la vie privée a répertorié une vingtaine d'infractions — on ne veut pas que cela se produise. Que doit-on inclure, dans un projet de loi comme le projet de loi C-3, pour s'assurer que cela ne se produise pas? C'est sûr que l'article 11, qui renferme les peines, ne constitue qu'un aspect. Personnellement, je voudrais voir le rôle du commissaire à la vie privée mentionné partout dans ce projet de loi, et pas seulement pour l'application de la banque.

Je reconnaissais au commissaire à la GRC toute l'autorité, tout le pouvoir, toute la compétence, toute la capacité, tous les budgets pour effectuer la mise en place de cette banque. Cependant, je souhaiterais que le commissaire à protection de la vie privée puisse avoir un droit de regard en tout temps.

Nous parlions plus tôt des pays étrangers. J'aimerais que le commissaire à protection de la vie privée soit en mesure de s'assurer que le traitement que nous donnons aux Canadiens, nous le retrouvions dans les pays avec qui nous allons signer ces ententes, pas uniquement au moment où nous signerons ces ententes, mais aussi par la suite.

Je veux que la justice criminelle soit efficace. Nous le voulons tous. Mais nous voulons aussi que l'autre grand principe, qui est la protection de la vie privée, soit respecté. C'est un peu pour cela que j'ai identifié la question de la peine, qui m'apparaît faible mais nous aurons le loisir d'en discuter avec le ministre parce que cela semble être une question de politique importante.

Lorsque la banque sera en place, avez-vous l'intention d'établir un lien statistique entre tel type d'infraction et tel type de profil? Pour ne pas rendre cela trop compliqué, on peut utiliser un exemple fourni par la liste primaire, soit celui du contact sexuel, à l'article 151. Le gouvernement a-t-il l'intention de rechercher une sorte de parallélisme entre ceux qui auront commis l'infraction identifiée à l'article 151 du Code criminel?

M. Saada: La réponse est non. Je pense que votre question est tellement pertinente qu'en fait, sans que vous l'ayez dit, l'utilisation pourrait être telle qu'il serait possible de retrouver des thèses qu'on a déplorées dans le passé.

Le sénateur Nolin: Exactement. Et on ne voudrait pas que cela se produise au Canada. Nous allons tout faire pour nous assurer — il ne faut pas seulement le dire — qu'il y ait des mesures dans nos lois pour nous empêcher d'y penser plus tard.

Mme Aloisi: Lorsque vous poserez des questions plus tard aux membres de la GRC, vous pouvez peut-être leur demander ce qui sera contenu dans ce profil génétique. Je crois comprendre que ce sera seulement ce qui identifie la personne et rien d'autre.

Le sénateur Nolin: Pas l'infraction commise par la personne?

Mme Aloisi: Non.

Le sénateur Nolin: C'est le commencement de la troisième liste.

Ms. Aloisi: The DNA profile will not contain information regarding your genetic background. The only information it will contain is that which identifies you as senator Nolin. Of course, that is merely an example. As I understand it, the RCMP intends to use 13 parts of this genetic profile for identification purposes, nothing more. Perhaps you could request further details at a later date.

[English]

Senator Moore: I would refer to clause 10(7), on page 7, where it states:

The Commissioner shall nevertheless destroy the stored bodily substances of a person without delay.

What does "without delay" mean? Whose opinion is brought to bear, and why is a specific time period not being set? This is such a defined science that I must ask why no specific time period has been set down so that people will know, with certainty, that a certain thing must happen upon other things being in place, and that all within a set period of time.

Mr. Zigayer: "Without delay" has been interpreted to mean immediately. It does not say unreasonable delay; it says without delay. It is an obligation to act.

Senator Moore: Is it an obligation to act on that day?

Mr. Zigayer: The difference between the French and English versions is a matter of drafting. In the French it states a date, in other words, immediately upon something happening.

Senator Joyal: I do not want to argue with the witness, Madam Chairman, but "without delay" in English has an equivalent in French.

The Chairman: Perhaps we can get into the drafting of this later on.

Senator Moore: Clause 10(7) states that the substance will be destroyed without delay:

(a) if the person has been convicted of a designated offence, after the conviction is quashed and a final acquittal entered;

Yet, clause 10(8), on the next page, states:

...stored bodily substances of a person in respect of whom a pardon...is in effect shall be kept separate and apart from other stored bodily substances.

What is the difference? It says a person who has received a pardon under section 2 of the Criminal Records Act, and I have noted here, which defines "pardon" as meaning a pardon granted or issued by the National Parole Board under section 4.1, and that is a person convicted of an indictable offence.

If a person is convicted, why are the samples kept separate upon receiving a pardon? Is that not the same as having a conviction quashed or an acquittal? There was a guilty verdict and then afterward, an application was made and for whatever reasons

Mme Aloisi: Il n'y a rien d'autre. Ce profil génétique ne va pas contenir des éléments qui, par exemple, représentent votre patrimoine génétique. Tout ce que contiendra ce profil génétique, c'est ce qui vous identifie en tant que sénateur Nolin. C'est un exemple, bien sûr. D'après ce que je peux comprendre, la GRC a l'intention d'utiliser treize de ce qu'ils appellent en latin *loci*, 13 parties de cette bande génétique qui est très longue et très courte dans ce profil génétique qui vous identifie. Rien d'autre. Vous pourriez peut-être demander ces précisions plus tard.

[Traduction]

Le sénateur Moore: J'aimerais parler du paragraphe 10(7), à la page 7, qui stipule en anglais:

The Commissioner shall nevertheless destroy the stored bodily substances of a person without delay

Qu'est-ce qu'on veut dire par «without delay»? Qui prend la décision et pourquoi n'a-t-on pas déterminé le délai? Il s'agit d'une science tellement précise que je me demande pourquoi le délai n'est pas précisé pour que l'on sache avec certitude ce qui doit se passer quand certaines conditions sont réunies, et cela dans quel délai précis.

Mr. Zigayer: Cette expression signifie immédiatement. Il faut agir immédiatement, sans retard déraisonnable. Il y a une obligation d'agir.

Le sénateur Moore: Faut-il agir le jour même?

Mr. Zigayer: Il y a une différence entre les versions anglaise et française. Dans la version française, on précise qu'il faut agir dès qu'une situation survient.

Le sénateur Joyal: Je ne veux pas contredire le témoin, madame la présidente, mais l'expression anglaise a son équivalent en français.

La présidente: Nous pouvons peut-être discuter du libellé plus tard.

Le sénateur Moore: Le paragraphe 10(7) stipule que les substances corporelles seront détruites sans délai:

a) dès l'annulation de la déclaration de culpabilité et la consignation du verdict d'acquittement définitif, dans le cas où la personne dont elles proviennent a été déclarée coupable d'une infraction désignée;

Pourtant, le paragraphe 10(8), à la page suivante, indique que:

[...] dans le cas où elles proviennent d'une personne ayant bénéficié de réhabilitation. [...] les substances corporelles entreposées doivent être conservées à part

Quelle est la différence? On parle d'une personne qui a bénéficié d'une réhabilitation telle qu'elle est définie à l'article 2 de la Loi sur le casier judiciaire que j'ai ici avec moi, et selon lequel la «réhabilitation» désigne la réhabilitation octroyée ou délivrée par suite de la décision de la Commission nationale des libérations conditionnelles visée à l'article 4.1, et s'appliquant à une personne reconnue coupable d'un acte criminel.

Si une personne est reconnue coupable, pourquoi les substances sont-elles conservées à part dans le cas où elle bénéficierait d'une réhabilitation? N'est-ce pas la même chose qu'une déclaration de culpabilité annulée ou un verdict d'acquittement définitif

the Parole Board decided to grant or issue a pardon. Why would those samples be kept separate?

Mr. DuBrule: That provision is based on the provisions in the Criminal Records Act in relation to all other information about an offender; and where an offender has been pardoned, those records are kept separate and apart and can only be accessed with approval of the Solicitor General. Under this provision this information will be treated in the same manner.

Senator Moore: In order to be consistent.

Mr. DuBrule: Yes, and to ensure that the information pertaining to someone who has been granted a pardon is kept separate and apart. Under the Criminal Records Act, that information can be accessed under extraordinary authority.

Senator Moore: What happens to the samples upon the death of a convicted offender? I do not see anything here about that. Did I miss that?

Mr. DuBrule: That is dealt with in clause 9(6) on page 7 where it states that the commissioner may destroy bodily samples where the commissioner considers that they are no longer required for the purposes of forensic DNA analysis. If a person died 19 years ago, we may find that there is good reason to destroy them and not keep them on file.

Senator Moore: I thought that might be something that would be listed in clause 10(7) and they would be disposed of "without delay." What is the point of keeping them?

Mr. DuBrule: They may be needed to identify previous crime scenes, even if the individual is deceased. You can still solve other crimes that the individual may have committed. You may not solve them but you can identify the perpetrator.

Senator Bryden: I want to make a comment and then ask two quick questions relating to policy matters. I support Senator Kinsella in his concerns about this. The committee needs to be aware that we are dealing with systems which are considerably different from those which we dealt with in Bill C-25.

We are dealing with a situation where the checks and balances of the criminal justice systems are available to people who might feel offended or short changed by this. The system quite clearly tells us what is "undue delay." In case after case these words have been interpreted. If your charges are dropped, your DNA sample is destroyed. One might ask who will verify that that happens? In our system, the courts will verify that.

If I have any question as to whether my sample is destroyed, like habeas corpus, I would make the demand: Deliver me the sample, or show me it is destroyed.

We cannot always ask for a third party to step in to redo what our system has been developed to handle.

Why did the government decide to do the indexing upon conviction and not upon arrest?

consigné? Il y a eu verdict de culpabilité et ensuite, sur présentation d'une demande, la Commission des libérations conditionnelles a octroyé une réhabilitation. Pourquoi conserver les substances à part?

Mr. DuBrule: Cette disposition s'inspire de ce qui est prévu dans la Loi sur le casier judiciaire pour tous les autres renseignements concernant un délinquant. Quand un délinquant est réhabilité, ces informations sont conservées à part et ne peuvent être accessibles qu'avec l'approbation du solliciteur général. Cette disposition vise à ce que les informations génétiques soient traitées de la même manière.

Le sénateur Moore: Par souci de cohérence.

Mr. DuBrule: Et pour s'assurer que l'information relative à quelqu'un qui a bénéficié d'une réhabilitation est conservée à part. Selon la Loi sur le casier judiciaire, on peut consulter cette information avec une autorisation spéciale.

Le sénateur Moore: Qu'adviert-il des échantillons à la mort d'un délinquant reconnu coupable? Je ne vois rien dans la loi sur le sujet. Ai-je mal lu?

Mr. DuBrule: Il en est question au paragraphe 9(6), à la page 7 qui stipule que le commissaire peut détruire les substances corporelles lorsqu'il estime qu'elles ne sont plus nécessaires pour analyse génétique. Si une personne est morte il y a 19 ans, on pourra considérer qu'il vaut mieux les détruire.

Le sénateur Moore: Je pensais que c'était prévu au paragraphe 10(7) et qu'elles seraient détruites dans un délai prescrit. Pourquoi les conserver?

Mr. DuBrule: Elles peuvent servir à expliquer des crimes précédents, même si la personne est morte. On peut encore élucider des crimes que cette personne peut avoir commis. On ne les résout peut-être pas mais on peut identifier le coupable.

Le sénateur Bryden: J'aimerais faire une observation et poser deux brèves questions sur les orientations. Je suis d'accord avec ce que le sénateur Kinsella a dit à ce sujet. Le comité doit être conscient que nous examinons des systèmes qui sont bien différents de ceux prévus dans le projet de loi C-25.

Il s'agit d'une situation où les contrôles du système judiciaire sont à la disposition des gens qui peuvent s'estimer lésés ou trompés. Le système indique clairement ce qu'est un «retard déraisonnable». La jurisprudence a permis d'interpréter ces mots. Si les accusations sont retirées, le profil génétique est détruit. On peut se demander qui va vérifier s'il est bien détruit. Dans notre système, les tribunaux vont le vérifier.

Si je veux savoir si mon profil génétique a été détruit, comme l'habeas corpus, je vais exiger de voir l'échantillon ou qu'on me prouve qu'il a été détruit.

On ne peut pas toujours demander à un tiers de venir refaire ce qui a été prévu dans notre système.

Pourquoi le gouvernement a-t-il décidé de verser l'échantillon dans la banque au moment de la déclaration de culpabilité et non au moment de l'arrestation?

Mr. Saada: I will give you the beginning of the answer and then one of my colleagues will add to it. Consultations were held with eminent justices of three provinces — B.C., Ontario and Quebec — as to the validity of the bill in view of the Charter. The three parties concurred. If we were to proceed with this sampling at the time of arrest, most probably this section of the act would not be able to sustain challenges before the court under the Charter. Perhaps my colleagues would elaborate on that but, essentially, it was a matter of as we say in French:

[Translation]

Perhaps the best is the enemy of the good.

[English]

Mr. DuBrule: The Department of Justice gave this issue lengthy deliberation to assess the possibility of changing the time of taking the sample from conviction to arrest. The assessment was that taking the sample at the time of arrest would render the bill very problematic and likely subject to successful challenge.

Given these strong concerns expressed by the Canadian Police Association amongst others, the decision was made to ask justices for their opinions, all of which concurred on the point. It is one area where the decision was not taken lightly.

Senator Bryden: I believe representatives of the Canadian Police Association will appear before us.

After convicted criminals, who have been convicted of first-category crimes, have served their time, have undergone a release program, and have paid their debt to society, their profile remains in the bank indefinitely. Why did you decide to do that?

Mr. DuBrule: Again, it parallels the Criminal Records Act. All information in relation to the offender is kept. If the offender is granted a pardon, all information, including that found in the data bank, would be kept separate and apart. Those individuals, having committed a crime, remain subject to the regime as set out in the Criminal Records Act and in this bill, and their information is retained.

Senator Bryden: Did anyone ever consider the question of whether there is a human rights or a Charter challenge possible in that regard?

Mr. Zigayer: The answer is no. The objective was to create a data bank as exists now with the fingerprint data bank maintained by the RCMP in the Canadian police information computer — CPIC.

We did not do an analysis of this particular point standing against a Charter challenge. The issue was more whether you could obtain it in the first place, whether you could record it, and/or which offences. Safeguards for the protection of privacy and other factors were also an issue.

M. Saada: Je vais commencer à vous répondre et laisser mes collègues poursuivre. On a consulté d'éminents juges de trois provinces — Colombie-Britannique, Ontario et Québec — pour vérifier la validité du projet de loi par rapport à la Charte. Les trois étaient du même avis. Si les substances corporelles étaient répertoriées au moment de l'arrestation, il est fort probable que cette disposition de la loi pourrait être contestée avec succès devant les tribunaux conformément à la Charte. Mes collègues voudront peut-être fournir d'autres explications mais, essentiellement, comme on dit en français:

[Français]

Le mieux est peut-être l'ennemi du bien.

[Traduction]

M. DuBrule: Le ministère de la Justice a longuement examiné la possibilité de prélever l'échantillon au moment de l'arrestation plutôt qu'au moment de la déclaration de culpabilité. On a déterminé que, si l'échantillon était prélevé au moment de l'arrestation, le projet de loi serait compromis et probablement contestable avec succès devant les tribunaux.

Compte tenu des vives préoccupations exprimées par l'Association canadienne des policiers, par exemple, on a décidé de demander l'avis de juges, qui ont tous été du même avis à ce sujet. Dans ce cas, la décision n'a pas été prise à la légère.

Le sénateur Bryden: J'imagine que des représentants de l'Association canadienne des policiers comparaîtront devant nous.

Dans le cas des criminels reconnus coupables d'une infraction primaire, qui ont purgé leur peine, ont bénéficié d'un programme de mise en liberté et ont payé leur dette envers la société, leur profil demeure dans la banque indéfiniment. Pourquoi en a-t-on décidé ainsi?

M. DuBrule: Je le répète, cela correspond aux dispositions de la Loi sur le casier judiciaire. On conserve tous les renseignements concernant le contrevenant. Si le contrevenant a bénéficié d'une réhabilitation, tous les renseignements, y compris ceux qui se trouvent dans la banque de données, seront conservés à part. Ces personnes, qui ont commis un crime, restent assujetties au régime prévu dans la Loi sur le casier judiciaire et dans le présent projet de loi et l'information qui les concerne est conservée.

Le sénateur Bryden: Quelqu'un s'est-il déjà demandé si une poursuite en vertu de la Charte des droits et libertés risque d'être intentée à cet égard?

Mr. Zigayer: La réponse est non. L'objectif était de créer une banque de données comparable à celle des empreintes digitales maintenue par la GRC dans le réseau informatique qui donne aux agents de police un accès à des banques de données — le CIPC.

Nous n'avons pas examiné de près la possibilité de poursuites en vertu de la charte. Il s'agissait plutôt de savoir s'il était possible d'obtenir l'information dans un premier temps, de la verser dans un fichier et ce, à l'égard de quelles infractions. Des mesures de protection de la vie privée et d'autres facteurs étaient aussi un point à considérer.

The objective was to create a data bank similar to the fingerprint data bank so that you could use that information as an investigative tool to solve crimes committed previously or in the future. I would hazard a guess that the courts would find this to be reasonable legislation in a free and democratic society.

Senator Bryden: If there is a crime committed in an area, the first people to be investigated are those who have previous convictions. I just wonder if this is an appropriate tool.

I am not saying it is not, but consideration should be given to it because it is just another weapon in the hands of the police for that purpose.

Mr. Zigayer: In this case, it is actually to the benefit of the previously convicted "usual suspect," because, with the DNA profile from the crime scene compared against the data bank, you will exclude all these usual suspects. The police will not investigate them. They will focus their energies and resources in the investigation of someone else.

Senator Kinsella: Mr. Saada, could you explain the government policy around this issue? From my reading of Bill C-3 I understand that the Department of the Solicitor General will establish the bank, and then the Commissioner of the RCMP will be given the awesome responsibility of administering it.

Therefore, the need for the commissioner of the RCMP to be that much more independent is self-evident. The government has introduced Bill C-44, pursuant to which the commissioner of the RCMP, who currently serves on good behaviour, will serve at pleasure. A public official appointed on good behaviour has a much stronger defence against interference than one serving at pleasure.

Why that change, in light of a bill that requires tremendous independence on the part of the commissioner of the RCMP?

Mr. Saada: You are referring to Bill C-44. That question would be better put to the sponsor of the bill, who happens to be the President of the Treasury Board. However, I do not think it has anything to do with a lack of confidence in the people whose job it is to apply the law. I do not think there is a correlation between your concern about Bill C-44 and the confidence the Solicitor General has in the commissioner to do his job within the framework of the law.

Senator Kinsella: Madam Chairman, with respect, the government has brought forward two legislative proposals. It seems to me that it is incumbent upon honourable senators to understand what the government's policy is. That is why it is important to have ministers who speak for the government explain it. We need to know the government's policy on this because it is a major change in my view.

Il s'agissait de créer une banque de données apparentée à celle des empreintes digitales, qui nous permettrait d'utiliser l'information qui s'y trouve comme moyen auxiliaire d'enquête dans la solution de crimes passés ou futurs. Je serais prêt à parier que les tribunaux considéreront qu'il s'agit là d'une mesure législative raisonnable dans une société libre et démocratique.

Le sénateur Bryden: Lorsqu'un crime est commis dans une région, les premières personnes à faire l'objet d'une enquête sont celles qui ont déjà été déclarées coupables d'une infraction. Je me demande simplement s'il s'agit d'un outil approprié.

Je ne dis pas que ça ne l'est pas, mais il faudrait y réfléchir parce qu'il s'agit simplement d'un autre moyen auxiliaire mis à la disposition des agents de police.

Mr. Zigayer: Dans ce cas, c'est en fait tout à l'avantage du «suspect habituel» qui a déjà été déclaré coupable d'une infraction, vu que, en comparant le profil d'identification génétique prélevé sur la scène du crime à l'information qui se trouve dans la banque de données, on exclurait alors tous ces suspects habituels. Le service de police ne ferait pas enquête à leur sujet. Il concentrerait plutôt ses efforts et ses ressources à enquêter sur quelqu'un d'autre.

Le sénateur Kinsella: Monsieur Saada, pourriez-vous expliquer la politique du gouvernement à cet égard? À la lecture du projet de loi C-3, je comprends que le ministère du Solliciteur général créera la banque et que le commissaire de la GRC aura la lourde responsabilité de l'administrer.

Il ressort donc que le commissaire de la GRC, devra être beaucoup plus indépendant. Le gouvernement a déposé le projet C-44 qui prévoit que le commissaire de la GRC, qui occupe à l'heure actuelle son poste à titre inamovible, sera nommé à titre amovible. Un fonctionnaire qui occupe un poste à titre inamovible arrive mieux à se protéger contre l'ingérence que celui qui est nommé à titre amovible.

Pourquoi ce changement, étant donné un projet de loi qui exige une incroyable indépendance de la part du commissaire de la GRC?

Mr. Saada: Vous faites allusion au projet de loi C-44. Il vaudrait mieux poser la question au parrain du bill, qui se trouve être le président du Conseil du Trésor. Cependant, je ne crois pas que cela ait quelque chose à voir avec la méfiance à l'égard de ceux dont la tâche consiste à faire respecter la loi. Je ne crois pas qu'il y ait un lien entre les réserves que vous exprimez au sujet du projet de loi C-44 et le fait que le solliciteur général soit convaincu que le commissaire respectera la loi.

Le sénateur Kinsella: Madame la présidente, avec votre respect, le gouvernement a déposé des mesures législatives. Il semble qu'il incombe aux honorables sénateurs de comprendre ce qu'est la politique gouvernementale. C'est la raison pour laquelle il est important que les ministres qui se font les porte-parole du gouvernement en donnent une explication. Nous devons connaître la politique gouvernementale à ce sujet vu qu'il s'agit, selon moi, d'un changement majeur.

How committed is the government to funding the DNA data bank proposed in this bill and how much has the government budgeted for its establishment? How much will this cost?

Mr. Saada: I am sure that with all your experience, senator, you do not expect me to divulge budgetary figures. The budget will appear in February.

Obviously, there has been due consideration given to the funding of this bank. As to the details, you will understand that we must wait until the budget comes out.

Senator Kinsella: When the firearms registration legislation was brought forward, we were given an estimate, and we all understand that budgets are estimates. The cost has now reached \$141 million, which is far beyond that estimate.

Perhaps, Madam Chairman, we could be given the estimated cost of this bank.

The Chairman: Perhaps this question could better be directed to the Leader of the Government in the Senate. We are here to study the subject matter of the bill rather than the budgetary considerations behind it.

Senator Kinsella: Clause 10(2) of the bill states:

Forensic DNA analysis of stored bodily substances may be performed if the Commissioner is of the opinion that the analysis is justified because significant technological advances have been made since the time when a DNA profile of the person who provided the bodily substances, or from whom they were taken, was last derived.

It seems to me that that is referring to technological developments that might occur in the future. That appears to be asking for a blank cheque, and stating that it is not up to regulation, but to a public official, to assess the scientific technological advances. Why is there this provision rather than a regulation?

Mr. Saada: I would like to go back to the issue of funding. Unless I misunderstood, the senator's first question had to do with budget. The second was with regard to an estimate of the implementation costs for such a bank. I believe those are two different things, and while I cannot answer on the budget, I can tell you that the estimated implementation cost of such a bank would be approximately \$5 million.

Senator Kinsella: Will that cover capital expenditures only or does it include first year operating costs?

Ms Aloisi: Start-up costs for this initiative will be approximately \$3 million, and our estimate for the operation of the data bank is around \$5 million annually.

Senator Kinsella: Will current RCMP resources be drawn upon to operate this data bank, or will new ones be made available?

Ms Aloisi: This is being considered. As Mr. Saada mentioned, this is a budget issue.

Dans quelle mesure le gouvernement s'engage-t-il à financer la banque de données génétiques et quelles sommes a-t-il prévu pour sa création? Combien cela coûtera-t-il?

M. Saada: Je suis convaincu que, étant donné votre expérience, sénateur, vous ne vous attendez pas à ce que je vous révèle des secrets budgétaires. Le budget sera publié en février.

De toute évidence, on a pris dûment en considération le financement de cette banque. Quant aux détails, vous comprendrez qu'il nous faut attendre jusqu'au dépôt du budget.

Le sénateur Kinsella: Lorsque la mesure législative portant sur l'enregistrement des armes à feu a été déposée, on nous a donné une idée du budget et nous savons tous qu'un budget c'est des prévisions. Les dépenses se chiffrent maintenant à 141 millions de dollars ce qui est de loin supérieur à ce qui avait été prévu.

Madame la présidente, on pourrait peut-être nous donner une idée du coût de cette banque.

La présidente: Il vaudrait peut-être mieux poser cette question au leader du gouvernement au Sénat. Nous sommes ici pour étudier la teneur du projet de loi plutôt que les considérations budgétaires qui l'entourent.

Le sénateur Kinsella: Le paragraphe 10(2) du projet de loi dispose que:

L'analyse génétique des substances corporelles ainsi entreposées peut être effectuée lorsque le commissaire estime qu'elle est justifiée en raison des progrès techniques importants intervenus depuis que le profil d'identification génétique de la personne qui a fourni les substances ou sur qui elles ont été prélevées a été établi pour la dernière fois.

J'ai l'impression qu'on fait ici allusion aux futurs développements technologiques. C'est comme si on demandait un chèque en blanc et déclarait qu'on ne s'en remettra pas à un règlement mais à un fonctionnaire pour évaluer ces progrès. Pourquoi recourir à cette disposition plutôt qu'à un règlement?

M. Saada: J'aimerais revenir à la question du financement. À moins d'avoir mal compris, la première question du sénateur portait sur le budget. Quant à la deuxième, elle se rapportait à une évaluation des coûts de mise en oeuvre d'une telle banque. Je crois qu'il s'agit de deux choses différentes et bien que je ne puisse répondre à la première, je peux vous dire que la mise en oeuvre de cette banque se chiffrerait à environ 5 millions de dollars.

Le sénateur Kinsella: Est-ce que cela englobe uniquement les dépenses en capital ou les coûts de fonctionnement de la première année?

Mme Aloisi: Les frais de démarrage atteindront environ 3 millions de dollars et nous prévoyons cinq millions de dollars par année pour son fonctionnement.

Le sénateur Kinsella: Puisera-t-on dans les ressources de la GRC pour administrer cette banque ou disposera-t-on de nouvelles ressources?

Mme Aloisi: La question est à l'étude. Comme l'a dit M. Saada, c'est une question qui a trait au budget.

Senator Kinsella: Is there a possibility that the current operating budget of the RCMP will be used for the establishment of this bank, which would mean that those resources would not be available to existing activities?

Mr. Saada: Senator, with all due respect, I think that you are using two or three different ways of putting the same question on budget, and there is no way I can give you an answer.

[Translation]

Senator Joyal: I would like to return to clause 22 of the bill. How can you reconcile clause 22, which amends section 487.09 of the Criminal Code, with clause 10(7), in light of the question I raised earlier? Section 487.09 (c) reads as follows:

[English]

- (c) The expiration of one year after —
 - (ii) the dismissal, for any reason other than acquittal, or the withdrawal of any information charging the persons with the designated offence\$

[Translation]

Getting back to the issue of withdrawing the charges, something we spoke about earlier, I cannot seem to reconcile the provisions of section 487.09 which is amended by clause 22, and subclause 17 of the bill regarding the year during which the samples will be destroyed in cases where the charges have been withdrawn.

Mr. Saada: Perhaps Mr. Zigayer would care to answer that question.

[English]

It is getting late, and these witnesses will probably be before us again. Since this is a rather complex matter requiring some reading and cross-referencing, perhaps they could look into it and answer our question when they return.

The Chairman: That is a very good point, and I am sure the officials will have an answer when they appear before us again.

Senator Grafstein: I will also give the witnesses my questions and leave it to them to return with the answers at a more convenient time. It is rather complex, but I will try to simplify it.

I am concerned about the principle of establishing a privately guarded, privately secured system where there will not be any leakages that might invade an individual's privacy. I find the structure of the bill curious, and put it under the rubric of "not following the money but following the sample." The sample goes to a Canadian law enforcement agency. The bill states that a laboratory is one that is deemed appropriate by the commissioner. There is no definition of "designated laboratory", so it leaves the umbrella of the federal government's criminal agency, or the policing mechanism if it is federal and provincial, and goes to a laboratory the commissioner deems appropriate. However, that laboratory does not necessarily have all the same accountability

Le sénateur Kinsella: Y a-t-il une possibilité que le budget de fonctionnement de la GRC soit utilisé pour la mise sur pied de cette banque, ce qui signifierait qu'on ne pourrait utiliser ces ressources pour les activités existantes?

M. Saada: Sénateur, avec tout le respect que je vous dois, je crois que vous essayez de poser la même question de deux ou trois façons différentes en ce qui a trait au budget et je ne peux absolument pas répondre à votre question.

[Français]

Le sénateur Joyal: Je voudrais revenir à l'article 22 du projet de loi. Comment conciliez-vous cet article 22 du projet de loi, qui amende l'article 487.09 du Code criminel, avec l'article 10.7, compte tenu de la question que je vous ai posée tantôt? Je lis l'article 487.09(c):

[Traduction]

- c) un an après les faits suivants —
 - ii) le rejet de la dénonciation relative à l'infraction désignée ou à toute autre infraction qui découle de la même affaire autrement que par acquittement, ou son retrait,

[Français]

Je reviens à la question du retrait des charges dont on a parlé tantôt. Je n'arrive pas à faire la concordance entre les dispositions de l'article 487.09 amendées par l'article 22, et le paragraphe 17 du projet de loi, à propos de l'année à l'intérieur de laquelle les échantillons seront détruits dans le cas de retrait des charges.

M. Saada: J'aimerais passer la parole à M. Zigayer.

[Traduction]

Il se fait tard et ces témoins reviendront probablement nous rencontrer. Comme il s'agit d'une question assez complexe qui exige un peu de lecture et de vérification de concordance, ils pourraient peut-être y réfléchir et répondre à notre question lorsqu'ils comparaitront de nouveau.

La présidente: C'est un très bon point et je suis convaincu que les hauts fonctionnaires auront une réponse lorsqu'ils reviendront.

Le sénateur Grafstein: Je vais aussi remettre aux témoins mes questions et les laisser me répondre lorsqu'ils trouveront le moment mieux choisi. C'est assez complexe, mais je vais essayer de simplifier la chose.

Je m'inquiète au sujet du principe de l'établissement d'un système dont la sécurité est assurée par le secteur privé où il n'aura aucune atteinte à la vie privée. Je trouve la structure du projet de loi curieuse. Par exemple, l'échantillon est remis à un organisme canadien d'application de la loi. Le projet de loi dispose que le commissaire le confie à un laboratoire qu'il estime indiqué. Aucune définition n'est donnée de l'expression «laboratoire désigné», de sorte que l'échantillon quitte la protection de l'organisme fédéral chargé des enquêtes criminelles ou le corps policier fédéral ou provincial, pour être confié à un laboratoire que le commissaire estime indiqué. Cependant, ce laboratoire ne dispose pas nécessairement des mêmes protections

safeguards as under the policing umbrella. I put that as a proposition.

It also allows the laboratory personnel to use the sample for training purposes. However, in clause 6, the bill states that no person who receives the DNA profile is allowed to use it other than for purposes of the administration of the act. Earlier on, rather than using those general words, it states:

...solely for the purposes of the investigation or prosecution of a criminal offence.

There seems to be a difference in the drafting, but there may be a rationale for that.

Finally, clause 8 states:

No person to whom information is communicated under subsection 6(1)...

That is, the law enforcement agency or the laboratory.

...shall use that information other than for the purposes referred to in that subsection or those paragraphs.

What is missing is the person or persons who, by agreement, may have access to that information. There seems to be a lacuna in the regulatory mechanism.

Going back to Senator Joyal's earlier point, the only way that we can satisfy ourselves that there will not be an improper use of that DNA outside our jurisdiction is by the agreement under subclauses (3), (4), and (5). There does not appear to be any other way that we can hold liable persons who abuse the DNA outside our borders.

It is a rather complicated question, and I will leave the witnesses on notice, because there is more to come. This will give them an insight into our thoughts. How do we establish a fail-proof accountability system to ensure that privacy is not abused?

The Chairman: I thank you for appearing before us. We have had a long and complex session, and you have been warned that there is still more to come.

The committee adjourned.

en matière de responsabilité. Je dis cela comme s'il s'agissait d'une proposition.

Le personnel du laboratoire peut aussi utiliser l'échantillon à des fins de formation. Cependant, à l'article 6 le projet de loi dispose qu'il est interdit, sauf pour l'application de la présente loi, d'utiliser ou de laisser utiliser un profil d'identification génétique reçu pour dépôt à la banque de données. Plus avant dans le texte, plutôt que d'utiliser ces mots généraux, on dit:

[...] aux fins d'une enquête ou d'une poursuite relative à une infraction criminelle.

Il semble y avoir une différence dans le libellé, mais il y a peut-être une raison à cela.

Enfin, l'article 8 dispose ce qui suit:

Le destinataire de l'information communiquée en application du paragraphe 6(10) [...]

C'est-à-dire l'organisme d'application de la loi ou le laboratoire.

[...] ne peut l'utiliser que conformément à ce paragraphe ou cet article.

Ce qui manque c'est la personne ou les personnes qui, en vertu d'un accord, peuvent avoir accès à cette information. Il semble y avoir une lacune dans le mécanisme réglementaire.

Pour revenir au point soulevé plus tôt par le sénateur Joyal, la seule façon d'être sûr que ce profil d'identification génétique ne sera pas utilisé de façon inappropriée en dehors de notre compétence, c'est en concluant l'entente prévue aux paragraphes (3), (4) et (5). Il ne semble pas y avoir d'autre façon de pouvoir tenir responsables des personnes qui abusent du profil d'identification génétique à l'extérieur de nos frontières.

C'est une question assez complexe et j'informe les témoins qu'il y en aura beaucoup d'autres. Ils auront ainsi la chance de pénétrer nos pensées. Comment mettons-nous en place un système de justification des décisions sans défaillance qui permet d'assurer qu'il n'y a pas d'atteinte à la vie privée?

La présidente: Je vous remercie d'avoir comparu devant le comité. Nous venons de passer au travers d'une séance longue et complexe. Vous avez été avertis qu'il y en aura d'autres.

La séance est levée.

OTTAWA, Wednesday, November 25, 1998

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-3, respecting DNA identification and to make consequential amendments to the Criminal Code and other Acts, met this day at 7:04 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

OTTAWA, le mercredi 25 novembre 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-3, Loi concernant l'identification par les empreintes génétiques et modifiant le Code criminel et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 19 h 04.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[English]

The Chairman: This is the committee's second meeting on Bill C-3, which provides for the establishment of a national DNA data bank to be maintained by the Commissioner of the RCMP and used to assist law enforcement agencies in solving crimes.

The bill was passed by the House of Commons on September 29, 1998, and received first reading in the Senate the next day. The bill received second reading on October 22, meaning that the Senate has now approved this bill in principle. Bill C-3 was then referred to this committee for detailed consideration. That consideration began earlier today with the appearance of Mr. Jacques Saada, Parliamentary Secretary to the Solicitor General of Canada, the minister responsible for Bill C-3.

The committee will now hear two witnesses from the Central Forensic Laboratory of the RCMP. They are Mr. Barry Gaudette, Chief Scientist, and Dr. Ron Fourney, Research Scientist, DNA Methods and Data Bank.

Following some introductory remarks by Mr. Gaudette, there will be a slide presentation by Dr. Fourney. Then there will be questions and answers.

We welcome you both. Please proceed.

Mr. Barry Gaudette, Chief Scientist, Central Forensic Laboratory of the RCMP: Madam Chairman, we are very pleased to be here tonight. We had the privilege of sitting in on some of the discussions earlier this afternoon. We hope that what we are able to give you tonight will contribute to your understanding of this legislation and help you in your consideration of it.

The best place to start is with some introductions. First, I should like to introduce my colleague, Dr. Fourney. Dr. Ron Fourney joined the RCMP forensic labs in 1988 following a distinguished career in cancer research. His initial contribution to the RCMP was that he was one of a group of people who was instrumental in getting our DNA program operational in the RCMP forensic labs. Without Dr. Fourney and his contribution, we certainly would not be in the place we are today.

About three years ago, he was designated to head up our new DNA data bank unit in the RCMP. He can bring a lot to that position. I am sure he will give you some good explanations this evening.

As for myself, I have been with the RCMP since 1969. As mentioned earlier, my job title is Chief Scientist, Biology. As part of my duties in that job, I oversee a group that is responsible for providing operational support to all of the people in our six forensic laboratories who conduct DNA case work and other case work in our biology sections. We have 80-odd people across the country doing that work. Our group provides support in terms of quality assurance, training, and other logistical and administrative support.

[Traduction]

La présidente: Il s'agit de la deuxième réunion du comité sur le projet de loi C-3, qui prévoit la création d'une banque nationale de données génétiques que le commissaire de la GRC se chargera de tenir et qui permettra aux organismes policiers d'élucider les crimes.

Le projet de loi a été adopté par la Chambre des communes le 29 septembre 1998, puis a fait l'objet d'une lecture au Sénat le lendemain. La lecture en a été faite le 22 octobre. Autrement dit, le Sénat a d'ores et déjà donné son approbation de principe à ce projet de loi C-3. Ensuite, celui-ci a été renvoyé à notre comité, qui doit en faire une étude détaillée. C'est ce que nous avons commencé à faire ce matin avec la comparution de M. Jacques Saada, secrétaire parlementaire du solliciteur général du Canada, ministre responsable du projet de loi C-3.

Le comité accueille maintenant deux témoins du Laboratoire judiciaire central de la GRC. Il s'agit de M. Barry Gaudette, expert scientifique et de M. Ron Fourney, chercheur responsable de la banque de données génétiques et des méthodes d'identification par les empreintes génétiques.

À la suite de quelques remarques préliminaires de la part de M. Gaudette, M. Fourney présentera un diaporama. Ensuite, il aura une période de questions.

Bienvenue à vous deux. Vous avez la parole.

M. Barry Gaudette, expert scientifique, Laboratoire judiciaire central de la GRC: Madame la présidente, nous sommes très heureux d'être ici ce soir. Nous avons eu le privilège d'assister à certaines des discussions qui ont eu lieu ce après-midi. Nous espérons que notre exposé ce soir vous permettra de mieux comprendre ce projet de loi et vous aidera mieux l'examiner.

Commençons d'abord par les présentations. Je vous présente en premier lieu mon collègue, M. Fourney. M. Ron Fourney s'est joint aux laboratoires judiciaires de la GRC, à la suite d'une carrière remarquable dans le domaine de la recherche sur le cancer. À son arrivée à la GRC, il faisait partie d'un groupe de personnes dont les activités se sont révélées indispensables à la mise en application de notre «programme génétique» dans les laboratoires judiciaires de la GRC. Si ce n'était de M. Fourney et de sa contribution à notre programme, nous n'en serions certainement pas rendus là aujourd'hui.

Il y a trois ans environ, on lui a confié la direction de notre nouveau service de banque nationale de données génétiques à la GRC. Or, il peut mettre à profit beaucoup de qualités à ce titre. Je suis sûr qu'il saura bien vous expliquer les choses ce soir.

Quant à moi, je travaille à la GRC depuis 1969. Comme on l'a déjà souligné, j'ai pour titre «expert scientifique», Biologie. Part des fonctions que je dois accomplir à cet égard, il y a notamment la surveillance d'un groupe responsable du soutien opérationnel destiné à toutes les personnes qui, dans nos six laboratoires judiciaires, prennent en charge l'identification par les empreintes génétiques et les autres facettes du travail de nos divisions de biologie. Nous avons quelque 80 personnes qui accomplissent ce travail au pays. Notre groupe offre un soutien du point de vue

I am also responsible for providing scientific and policy advice to RCMP senior management and various government agencies. It was in that role that I first became involved with the DNA data bank and DNA data bank legislation back in 1992. I was co-chair of an internal RCMP committee on the DNA data bank.

In 1994, I was invited to become a part of a Department of Justice working group on DNA legislation. That eventually lead to the passage of Bill C-104, the DNA warrant scheme. In 1995, the Department of the Solicitor General formed a working group. I was invited to be part of that. In 1996, I was part of a consultation team on the DNA data bank that went across the country. I have been working in this area ever since.

Mr. Ron Fourney, Research Scientist, DNA Methods and Data Bank: Madam Chairman and honourable senators, it is indeed a privilege for me to be here tonight. As a molecular biologist, I feel like a fish out of water. I have never been in the Senate before, let alone a witness in such a forum. There have been many interesting questions this afternoon, many of which are technically oriented.

I took the liberty of completely redoing my talk while you were out at supper, and I put in many slides that I hope will present some of the technical issues and perhaps answer some of the questions that you posed earlier this afternoon. It will be my pleasure to answer any questions after the presentation. I have given some handouts to the clerk. One is a handout both in French and English on the national DNA data bank and the second is a general paper I wrote for an American journal a few years ago on the basic concepts of DNA. Many of your questions stemmed from an interest in the technology and how it will be applied. It is important to recognize how we are harnessing that technology.

Unlike Mr. Gaudette, my job is fairly simple. I am just supposed to make the science work for the benefit of justice in Canada. You have a difficult problem in addressing some of these issues and making the science work in a legislative manner.

As Mr. Gaudette told you, I am part of a unique section in the RCMP. We are responsible for harnessing the science, in particular the DNA technology, and looking at how it will be applied in the Canadian system.

DNA science in general is a very early comer to the technologies in forensics. DNA technology started along this path in 1983 on November 21 when the body of Linda Mann, a 15 year old, was found about 15 feet up a path a few miles outside of Leicester, England. At that time, after doing every known test,

l'assurance de la qualité, de la formation, de la logistique et de l'administration.

J'ai aussi pour responsabilité de conseiller la haute direction de la GRC et divers organismes gouvernementaux à propos d'affaires scientifiques et de questions relevant des politiques gouvernementales. C'est dans ce contexte que j'ai d'abord commencé à travailler au dossier de la banque nationale de données génétiques et du projet de loi à cet égard en 1992. J'ai coprésidé les travaux d'un comité interne de la GRC chargé de la question de la banque nationale de données génétiques.

En 1994, le ministère de la Justice m'a invité à faire partie d'un groupe de travail étudiant les mesures législatives dans le domaine. Les travaux en question ont fini par aboutir au projet de loi C-104 sur le régime de contrôle des empreintes génétiques. En 1995, le ministère du Solliciteur général a créé un groupe de travail. On m'a invité à en faire partie. En 1996, je faisais partie de l'équipe d'experts-conseils de la banque de données génétiques qui a parcouru le pays. Je travaille dans ce domaine depuis.

M. Ron Fourney, chercheur, banque de données génétiques et méthodes d'identification par les empreintes génétiques: Madame la présidente, honorables sénateurs, c'est bel et bien un privilège pour moi de me retrouver ici ce soir. Comme je suis biologiste des molécules, je ne suis pas ici dans mon élément. Je n'ai jamais même visité le Sénat; encore moins ai-je servi de témoin dans un tel endroit. Les gens ont posé toutes sortes de questions intéressantes cet après-midi, dont bon nombre étaient d'ordre technique.

J'ai pris la liberté de refaire en entier mon exposé pendant que vous soupiez, et j'ai inclus un grand nombre de diapositives qui, j'espère, éclaireront certains points techniques et serviront peut-être à répondre à certaines des questions que vous avez posées cet après-midi. Je répondrai avec plaisir à toutes les questions que vous voudrez bien me poser par la suite. J'ai remis certains documents au greffier. Il y en a un en français et en anglais sur la banque nationale de données génétiques. L'autre est un article de fond que j'ai écrit pour une revue américaine il y a quelques années à propos des notions de base de la génétique. Un grand nombre des questions que vous avez posées découlaient d'un intérêt porté à la technologie et à la façon dont elle sera appliquée. Il importe de reconnaître la façon dont nous harnachons cette technologie.

Contrairement à M. Gaudette, j'ai un travail qui est relativement simple. Je suis censé mettre la science au service de la justice au Canada. Vous avez une tâche difficile: régler certaines de ces questions et mettre la science au service du législateur.

Comme M. Gaudette vous l'a dit, je fais partie d'une division unique à la GRC. Nous avons pour responsabilité de harnacher la science, et en particulier les techniques d'identification par l'ADN, et de regarder comment elle peut s'appliquer au système canadien.

La science de l'ADN figure parmi les toutes premières techniques du domaine de l'expertise médico-légale. Les techniques d'identification par les empreintes génétiques sont pour ainsi dire nées en 1983, le 21 novembre, lorsque le corps d'une jeune fille de 15 ans, Linda Mann, a été retrouvé à 15 pieds du

and they did not have DNA at the time, they were able to match approximately 10 per cent of the male population in England. It was not very discriminatory. Three years later, another young victim, Dawn Ashworth, was found murdered about five miles away. The same situation applied. The testing that was done at that time involved proteins, and essentially it matched 10 per cent of the male population.

A geneticist out of Leicester by the name of Alec Jeffries — now Sir Alec Jeffries, as he was knighted for his work on DNA typing — was working with an evolutionary study. He was interested in how genes, the genetic building blocks that encode the basic functions in the body, evolved. In fact, he found a discrete piece of DNA that seemed to be variable from person to person, and he zeroed in on that. That is really the story and the history of DNA typing and the very first time DNA typing was applied. Soon after the second murder a young kitchen porter was picked up. I believe he signed a confession. He knew the second victim. There was a proximity situation where they could place him at the scene of the crime. The police thought they had the right person. When they did the DNA typing, Dr. Jeffries actually answered two very important questions. First, both young teenagers were assaulted and murdered by the same individual. Second, they had arrested the wrong person. On November 21, 1986, the young kitchen porter made legal history as the first person to be exonerated through the use of genetic evidence.

As I talk here, you must realize that we are dealing with a double-edged sword. It provides information for the prosecution of offences, but it is also the number one exoneration tool in forensics today.

This is what DNA looks like. It is deoxyribonucleic acid. It is a very unique molecule in your body composed of only three components, an organic base of sugar and a phosphate background. The bottom line is that it allows us to do certain things that are extremely important to forensics.

Essentially, the genetic molecule looks like a double helix. You inherit half from mother and half from father. When all is said and done, it is a very complicated molecule. From a forensic DNA-typing point of view, it is highly discriminating. No two people in the world have the same DNA typing except identical twins, and they are in fact clones.

Genetic continuity is extremely important for forensic continuity. The DNA you are born with will be the DNA you die with. Every cell in your body has the same DNA molecule.

point de départ d'un sentier situé à quelques milles de Leicester en Angleterre. À ce moment-là, après avoir effectué tous les tests connus — et l'ADN ne servait pas à ce moment-là —, les autorités ont pu ramener le nombre possible de suspects à environ 10 p. 100 de la population masculine de l'Angleterre. Ce n'était pas très discriminant. Trois ans plus tard, une autre jeune victime, Dawn Ashworth, était retrouvée assassinée à environ cinq milles de là. La même situation s'appliquait. Les tests effectués à l'époque consistaient en une analyse de protéines; essentiellement cela représentait 10 p. 100 de la population masculine.

Un généticien de Leicester du nom d'Alec Jeffries — il s'appelle maintenant sir Alec Jeffries, car ses travaux sur l'identification par les empreintes génétiques lui ont valu le titre de chevalier — travaillait à une étude sur l'évolution. Il souhaitait savoir comment les gènes, les éléments constitutifs de l'édifice génétique qui codifie les fonctions de base de l'organisme évoluaient. De fait, il a trouvé un morceau d'ADN qui semblait varier d'une personne à l'autre, et il s'est concentré là-dessus. Voilà le récit et en même temps l'histoire de l'identification par les empreintes génétiques; c'était la toute première fois que cela était utilisé. Peu de temps après le deuxième meurtre, un jeune garçon de cuisine a été arrêté. Je crois qu'il a signé une confession. Il connaissait la deuxième victime. On a réussi à établir qu'il se trouvait près du lieu du crime. La police croyait avoir mis la main sur le coupable. Lorsqu'il a appliqué sa technique d'analyse, M. Jeffries a permis de répondre à deux questions très importantes. D'abord, les deux adolescentes avaient été agressées et assassinées par la même personne. Ensuite, les autorités avaient arrêté la mauvaise personne. Le 21 novembre 1986, le garçon de cuisine a été au centre d'une première dans les annales judiciaires: c'était la première fois que des éléments de preuve génétiques servaient à exonerer quelqu'un.

Pendant que je vous parle de cette technique, vous devez vous rappeler qu'il s'agit d'une arme à deux tranchants. Elle révèle des renseignements qui permettent d'intenter des poursuites, mais c'est en même temps le tout premier instrument d'exonération qu'on utilise dans le domaine de l'expertise médico-légale de nos jours.

Voici à quoi ressemble l'ADN. ADN veut dire acide désoxyribonucléique. C'est une molécule tout à fait unique de votre organisme qui a seulement trois constituants, une base organique de sucre et un fond de phosphate. L'important ici, c'est que l'ADN nous permet d'accomplir certaines tâches extrêmement importantes en expertise médico-légale.

Essentiellement, la molécule d'ADN ressemble à une double hélice. On en hérite la moitié de sa mère, et la moitié de son père. En définitive, c'est une molécule très compliquée. Du point de vue de l'identification aux fins de l'expertise médico-légale, la technique est très discriminante. Il n'y a pas deux personnes sur terre qui possèdent les mêmes empreintes génétiques, sauf le jumeau identique, qui sont en fait des clones.

La continuité génétique est extrêmement importante du point de vue de la continuité médico-légale. L'ADN que vous avez à la naissance, c'est l'ADN que vous aurez à votre mort. Chacune de cellules de votre corps possède la même molécule d'ADN.

It is sensitive. We do not need very much. The technology is evolving partly because we are able to do much more with smaller amounts left at the crime scene and partly because of stability. That is a key component to forensics. We have been doing case work now going back 17 years and 20 years and more where old stains are found at the scene of the crime. We are able to process them and provide DNA evidence and in some cases exonerate individuals.

We are in the situation of human identification. These two young FBI agents training in Quantico are composed of genetic molecules. We know certain things about these individuals. They are probably brothers and, in fact, they have inherited from mom and dad part of their basic DNA or their genetic blueprint. They got one band from dad and a second band from mom.

I am pleased with this particular result. First of all, these are my children. It was not that I was concerned about any kind of paternity question, but we have a situation here that clearly shows from a genetic point of view the importance of DNA. You inherit a different pattern from your mom and dad. These individuals are truly unique but distinguishable through their biological heritage. This shows genetic continuity. It is very sensitive, unique, and highly discriminating.

Over the last 10 years, we have developed several technologies. How quickly the technology has evolved is one of the reasons that we are interested in the data bank and in maintaining some of the actual samples. Probably nothing except perhaps computer technology has kept pace with biotechnology. As a molecular biologist, when I worked in cancer diagnostics and molecular evolution 10 or 12 years ago I did many of these things by hand, and now they are done by machines.

The second major generation or technology revolution was what we called the preliminary chain reaction. In 1993, Kary Mullis got the Nobel Prize for that work. I will try to simplify this to show you how important it is that the technology applied to the data base is the current technology we use in case work today.

Preliminary chain reaction is much faster than previous procedures we have used. When we first started ten years ago, we needed a blood sample the size of a quarter. Now it requires very small amounts of sample. What would fit on the head of a pin would be satisfactory. It works extremely well in degraded material. This new technology works well on old case work. It is excellent for data base considerations because you need only a small amount, and it is very fast. It is amenable to automation, and through automation there are certain quality-assurance measures that can be put in place.

La technique est précise. Nous n'avons pas besoin de beaucoup de matériel. La technique évolue en partie du fait que nous pouvons en faire beaucoup plus avec les traces d'ADN laissées sur les lieux d'un crime, et c'est en partie en raison de sa stabilité. C'est un élément clé de l'expertise médico-légale. Nous nous penchons sur des affaires qui remontent maintenant jusqu'à 17 ou 20 ans, et encore plus, à l'aide de vieilles taches trouvées sur les lieux du crime. Nous sommes en mesure de faire une analyse et d'établir des éléments de preuve génétiques, et, dans certains cas, de faire exonerer certaines personnes.

Notre travail consiste à identifier des êtres humains. Les deux jeunes agents du FBI que vous voyez ici à l'entraînement à Quantico se composent de molécules d'ADN. Nous connaissons un certain nombre de choses sur eux. Ce sont probablement des frères et, de fait, ils ont hérité de leur mère et de leur père une partie de leur ADN de base, c'est-à-dire la carte de leurs gènes. Ils en ont obtenu une bande du père et une bande de la mère.

Je suis heureux du résultat particulier que nous voyons ici. D'abord, ce sont mes enfants. Je ne me souciais pas vraiment d'une question de paternité, mais nous avons ici une situation qui montre clairement, du point de vue génétique, l'importance de l'ADN. Votre mère et votre père vous en laissent un ADN différent. Ces individus sont vraiment uniques, mais leur patrimoine biologique permet de les distinguer. Cela témoigne d'une certaine continuité des gènes. C'est une technique très sensible, très unique et très discriminante.

Depuis 10 ans, nous avons mis au point plusieurs techniques à cet égard. La rapidité constatée dans l'évolution des techniques est l'une des raisons pour lesquelles nous souhaitons établir une banque de données et conserver certains des échantillons. Il n'y a probablement pas d'autres domaines, outre l'informatique, qui ait évolué à un rythme aussi rapide que la biotechnologie. Je suis biologiste des molécules. Il y a dix ou 12 ans, au moment où mon travail concernait le diagnostic des cas de cancer et l'évolution des molécules, il y avait toutes sortes de tâches que je faisais manuellement et qui sont maintenant faites par des machines.

La deuxième grande génération ou révolution technologique, c'est ce que nous avons appelé la réaction en chaîne préliminaire. En 1993, Kary Mullis a obtenu le Prix Nobel pour son travail là-dessus. Je vais essayer de simplifier les choses pour vous montrer en quoi il importe que la technologie appliquée à la banque de données soit la même que celle que nous appliquons aux affaires criminelles.

La réaction en chaîne préliminaire est beaucoup plus rapide comme technique que ce que nous utilisions auparavant. Lorsque nous avons commencé cela il y a dix ans, il nous fallait un échantillon de sang de la taille d'une pièce de vingt-cinq cents. Maintenant, une très petite quantité suffit. La quantité qui reste sur la tête d'une épingle suffirait. Cela fonctionne extrêmement bien lorsque le matériel s'est dégradé. C'est une technique nouvelle qui fonctionne bien même lorsque l'affaire en cause n'est pas récente. C'est excellent du point de vue d'une banque de données, car il ne faut qu'une petite quantité, et c'est très rapide. Cela se prête à l'automatisation, et l'automatisation permet de mettre en place certaines mesures d'assurance de la qualité.

I will go through in the national data bank to tell you some of our plans and how we expect we will harness this technology. This is the technology that was used in Desert Storm and Desert Shield to identify the casualties of those particular wars. When an armoured personnel carrier, for example, was hit by a missile, five people perished, and the largest piece of material left of an individual was probably the size of your hand. With this technology, even following the incineration and the total devastation of that human being, they were able to distinguish those people. It is a very powerful tool.

This technology has applications in molecular anthropology. We do not think this gentleman was murdered but we do know that he is about 4,500 years old. This is the iceman found near the Italian and German-Austrian border. Currently, scientists in Austria, Italy and Germany are looking at the DNA profiles on this person to find out how we have evolved in the last 4,000 or 5,000 years.

This technology was also used to identify the last remains of the Russian Royal Family, Czar Nicholas and his family. That was done at the Forensic Science Service, which is located in the United Kingdom. After 70 years or more of samples that had been burned, buried twice and had acid poured on them, the scientists were able to retain a DNA sample that allowed them to identify those individuals.

We used that technology for the identification of 222 people who died aboard Swissair flight 111 on September 2. My group and the entire forensic laboratory in the RCMP, as well as the Centre for Forensic Science in Toronto, were tasked with forming a national DNA task force to identify them. We looked at 1,206 crash-scene samples, 298 family record samples — that is, samples from people who were relatives of those who were killed — and 89 personal effects such as hair brushes, baby soothers, blankets and favourite toys. Using DNA technology and other current methodologies such as dental records, x-rays and fingerprints, we have so far been able to identify all but six of the 222 people. There was one set of identical twins aboard the flight. The best we could do was to identify that they were identical twins and we know who their parents were. Those people are in the process of being notified.

In this case, the identification technology applied was successful. It was a uniform method and it was the largest single DNA identification procedure used in a national mass disaster to date in the world. The same procedure will be used for the national DNA database.

This technology also allows us to get DNA evidence from receivers such as bloodstains. Old bones, cigarette butts, postage

Je vais faire un survol du projet de banque nationale de données génétiques pour vous expliquer certains de nos objectifs et pour montrer comment nous entendons harnacher cette technologie. C'est la technologie qui a servi aux opérations Tempête du désert et Bouclier du désert, pour identifier les pertes subies durant les guerres en question. Lorsqu'un véhicule blindé de transport de troupes a été frappé par un missile, par exemple, cinq personnes ont péri, et le plus gros «morceau» qui restait était probablement de la taille de votre main. Grâce à cette technique, même après l'incinération et la dévastation totale d'êtres humains, on a pu savoir de qui il s'agissait. C'est un outil très puissant.

La technologie possède des applications en anthropologie moléculaire. À notre avis, l'homme que nous voyons ici n'a pas été assassiné, mais nous savons tout de même qu'il a environ 4 500 ans. Il s'agit de «l'homme des glaces» retrouvé au point de convergence de l'Italie, de l'Allemagne et de l'Autriche. À l'heure actuelle, les scientifiques d'Autriche, d'Italie et d'Allemagne étudient les profils d'identification génétique établis en rapport avec l'homme des glaces pour déterminer en quoi nous avons évolué depuis quatre ou cinq mille ans.

La technologie a aussi servi à identifier les dernières traces de la famille royale de Russie, le tsar Nicolas et sa famille. Ce travail s'est fait au Forensic Science Service, au Royaume-Uni. Après 70 ans ou plus, en travaillant sur des échantillons qui avaient été brûlés, enterrés par deux fois et sur lesquels on avait versé de l'acide, les scientifiques ont pu trouver un échantillon d'ADN qui leur a permis d'identifier les personnes en question.

Nous avons recouru à cette technologie pour identifier 222 personnes mortes à bord du vol 111 de la Swissair le 2 septembre. Mon groupe à moi et le personnel entier du laboratoire judiciaire de la GRC, aussi bien que celui du Centre des sciences judiciaires de Toronto, ont eu pour tâche de créer un groupe de travail national dont le mandat consistait à identifier les victimes. Nous avons étudié 1 206 échantillons prélevés sur les lieux de l'écrasement, 298 échantillons familiaux — c'est-à-dire des échantillons provenant de personnes ayant un lien de parenté avec celles qui ont péri — et 89 effets personnels comme des brosses à cheveux, des sucettes pour bébé, des couvertures et des jouets préférés des enfants. À l'aide des techniques d'identification par les empreintes génétiques et d'autres méthodes actuelles, par exemple l'étude des fiches dentaires, des radiographies et des empreintes digitales, nous avons réussi jusqu'à maintenant à identifier les 222 passagers, sauf six. Il y avait des jumeaux identiques à bord du vol. Le mieux qu'on a pu faire, c'est de déterminer qu'il s'agissait de jumeaux identiques, que nous savions qui étaient leurs parents. Ces gens sont en voie d'être avisés.

Dans ce cas, la technique d'identification a été appliquée avec succès. C'était une méthode uniforme, utilisée sur une échelle sans précédent pour ce qui est des grandes catastrophes à ce jour. La même servira dans le cas de la banque nationale de données génétiques.

Cette technologie nous permettra aussi d'obtenir des éléments de preuve génétiques à partir de «supports» comme une tache

stamps and chewing gum all provide key information when left at the scene of a crime.

I will now try to simplify my explanation about the technology. We search the exhibits and do a presumptive test that tells whether there is blood, saliva or semen located there. We extract the DNA and clean it from all the proteins and molecular constituents of a cell. It is then put into a thermocycler, which is a like a molecular Xerox machine. By adding labelled dyes and enzymes, we are able to amplify those unique pieces of DNA that distinguish you from your brother and from your neighbour and make you unique. That material is run on a sequencer.

We will talk quite a bit about this because it stems from questions that were asked this afternoon about the technical limitations of the technology and why we cannot cut a piece of the DNA out of the whole puzzle. It produces a nice pattern like this and the entire information is incorporated into a digital database with computers.

I will not go into this in great detail, but we split apart the pieces of DNA. The yellow and orange areas are the pieces that are different from person to person. We then amplify those, using enzymes to make more copies. That will enable us to get more information from a smaller amount of material.

Senator Beaudoin: What do you call that?

Mr. Fournay: It is called preliminary chain reaction or PCR. It is probably the single most important technology developed in this century. It will make billions for people and will become the diagnostic tool of the future. It is certainly the key element used in forensic applications today.

This is what a molecular Xerox machine looks like. We put all of the ingredients into a tube, including the target primer, for example, the piece of DNA that we took from the crime scene, and we amplify it.

This slide shows an actual sequencer. This is the type of equipment that we use to run it. I want to show you how it is hooked into a computer. There is a big plate here. We actually segregate the DNA into size fragments using an electrophoresis current. It is like a molecular race. We cut the DNA into small pieces but they are different sizes. We load them on to what we call an acrylimide gel between glass plates. It is like pouring cement, only it is a clear solution. We then apply a current and it becomes a molecular race. The small pieces go off the bottom faster than the larger pieces. It allows the DNA to be segregated into different fragments.

This is what we are currently using today. There are nine different tests here. On this slide, you can probably barely see how there are two bands as opposed to a single band. That person is a male and the rest are all females. This distinguishes between the X and Y chromosomes. If you have a Y chromosome, we presume

sang. Les vieux os, les mégots de cigarette, les timbres-poste et la gomme à mâcher fournissent tous des renseignements clés lorsqu'ils sont laissés sur les lieux d'un crime.

Je vais essayer d'expliquer plus simplement la technologie. Nous examinons les pièces déposées en preuve et nous effectuons un test de présomption qui nous permet de voir s'il y avait du sang, de la salive ou du sperme. Nous isolons l'ADN et la débarrassons des protéines et des constituants moléculaires et cellulaires. Nous la mettons alors dans un thermocycleur, qui est une sorte de photocopieur moléculaire. En ajoutant des enzymes et des colorants distincts, nous sommes en mesure d'amplifier les morceaux uniques d'ADN qui distinguent la personne de son frère et de son voisin, et qui en font un être humain unique. Le matériel est passé dans un séquenceur.

Nous allons approfondir cela, parce que certaines des questions posées cet après-midi visaient à cerner les limites techniques de la technologie et à déterminer pourquoi nous ne pouvons dissocier un élément de l'ADN de l'ensemble du puzzle. Cela donne un joli motif comme celui-ci, et toute l'information est intégrée à une banque de données numérisée grâce à l'informatique.

Je ne vais pas m'étendre là-dessus, mais disons que nous opérons une scission des morceaux d'ADN. Les zones jaunes et oranges sont les morceaux qui diffèrent d'une personne à l'autre. Nous les amplifions alors à l'aide d'enzymes, pour en faire d'autres copies. Cela nous permettra d'obtenir d'autres renseignements à partir d'une plus petite quantité de matériel.

Le sénateur Beaudoin: Comment appelez-vous cela?

M. Fournay: Cela s'appelle une réaction en chaîne préliminaire, ou PCR. C'est probablement la technique la plus importante qui ait été mise au point au cours de notre siècle. Cela permettra à des gens de faire des milliards de dollars, et ce sera l'outil de diagnostic de l'avenir. C'est certainement l'élément clé parmi les applications de la criminalistique de nos jours.

Voici à quoi ressemble un photocopieur moléculaire. Nous mettons tous les ingrédients dans une éprouvette, y compris l'amorce cible — par exemple, le morceau d'ADN que nous avons prélevé sur les lieux du crime, et nous l'amplifions.

Ceci est un véritable séquenceur. Voici le genre d'équipement que nous utilisons pour pouvoir nous en servir. Je vais vous montrer comment cela est raccordé à un ordinateur. Il y a une grande plaque ici. Nous séparons les éléments de l'ADN en fragments de tailles différentes par électrophorèse. C'est comme une course moléculaire. Nous découpons l'ADN en petits morceaux, mais ce sont des morceaux de diverses tailles. Nous les mettons sur un gel d'acrylamide entre deux plaques de verre. C'est comme couler du ciment, sauf qu'il s'agit d'une solution claire. Nous appliquons alors un courant, et il y alors cette course moléculaire. Les petits morceaux se dirigent vers le bas plus rapidement que les gros. Cela permet de récupérer l'ADN en différents fragments.

C'est la technique que nous utilisons de nos jours. Il y a neuf tests distincts ici. Sur l'image que vous voyez en ce moment, il est probable que vous puissiez à peine voir qu'il y a deux bandes, par opposition à une seule. Cette personne est un homme et les autres sont toutes des femmes. Cela permet de distinguer entre les

you are male and you will have two bands; if you are female, it comes across as a single band. All of the other tests and various colours are lined up so that the largest are at the top and the smallest are at the bottom. These red ones are like rulers that allow us to measure the size of the fragment. Each one of these tests has a unique association with that individual. An individual may share one pattern with someone else. However, when you put nine of these patterns together, the discrimination is one in 93 billion. The most common pattern that we expect to see in the Canadian Caucasian population is 180 million. It is a powerful technology.

When I give talks to my sons' grade 6 and grade 8 classes, I compare DNA to building blocks. Essentially, that is what DNA is. It is your genetic blueprint. You have three billion pieces of DNA all stuck together into your chromosomes in every single cell. If we say that three-centimetre Lego blocks are representative of the DNA found in your cells, you would have enough DNA, or Lego blocks, to cover 90,000 kilometres of coast line — that is, the entire coast line of Canada. Out of those 90,000 kilometres of DNA Lego blocks, the only difference between two people is 90 kilometres. Approximately 0.1 per cent of the DNA is different. As a forensic scientist, I am interested in the differences among people.

In molecular diagnostics and in medicine, they are often looking for other components. However, people interested in the application or the evolution of DNA are looking for pieces of DNA that do not code for anything, that are, essentially, anonymous. Those pieces can differ from person to person. Something that is important will not be different. If it is important enough to have the correct hemoglobin specified in the genetic pool, it will not change because if it changed it could have a dramatic effect.

Today we know a lot about DNA. Scientists all over the world are trying to sequence the entire genetic code of a human being. That is the single largest scientific task. In fact, it is probably larger than the American space program. They want to put all three billion of Lego blocks side by side and eventually be able to distinguish which pieces of Lego blocks may code for predisposition to breast cancer, and so on. That is what I was interested in before I got into forensic science.

As I said, as forensic scientists, we are interested in everything that does not code for anything. That is to say, we are looking at anonymous pieces of DNA. By international convention with Venice in 1993, forensic scientists all over the world agree that we will take STR markers — that is, short tandem repeat — or pieces of DNA. By convention, the only ones that we are permitted to use in forensics are those that do not predict any medical, physical or mental characteristics.

chromosomes X et les chromosomes Y. Si vous avez un chromosome en Y, nous présumons que vous êtes un homme, et il aura deux bandes; si vous êtes une femme, il n'y aura qu'une seule bande. Tous les autres tests et les diverses couleurs s'alignent de sorte que les plus gros sont en haut, et les plus petits en bas. Les rouges que l'on voit ici sont comme des règles qui nous permettent de mesurer la taille du fragment. Chacun de ces tests est lié de façon unique à un individu. Deux personnes peuvent avoir le même motif. Toutefois, si on assemble neuf de ces motifs, le pouvoir discriminant est de l'ordre de 1 sur 93 milliards. Le motif le plus répandu auquel nous pouvons nous attendre dans le cas de la population blanche du Canada est de l'ordre de 180 millions. C'est une technologie puissante.

Quand je m'adresse aux camarades de classe de mes fils, qui sont en sixième et en huitième année, je compare l'ADN à des blocs de construction. Essentiellement, c'est cela de l'ADN. C'est la carte de votre territoire génétique. Vous avez trois milliards de morceaux d'ADN pris ensemble dans vos chromosomes, dans chacune de vos cellules. Si nous disons que des blocs Lego de trois centimètres représentent l'ADN qui se trouve dans vos cellules, vous auriez suffisamment d'ADN, ou de blocs Lego pour couvrir 90 000 kilomètres de côté — c'est-à-dire l'intégralité de la côte du Canada. De cet assemblage de blocs Lego génétiques qui fait 90 000 kilomètres, il n'y a que 90 kilomètres qui font la différence entre deux personnes. Environ 0,1 p. 100 de l'ADN diffère d'une personne à l'autre. À titre d'expert en criminalistique, je m'intéresse aux différences entre les gens.

En diagnostic moléculaire et en médecine, on cherche souvent d'autres composants. Toutefois, les gens qui s'intéressent à l'application ou à l'évolution de l'ADN recherchent des morceaux d'ADN qui ne codent pour rien, qui sont essentiellement anonymes. Or, ils peuvent différer d'une personne à l'autre. Quelque chose d'important ne sera pas différent. Si ce n'est pas suffisamment important pour qu'il y ait l'hémoglobine voulue dans le bassin génétique, cela ne changera pas, sinon il y aurait un effet dramatique.

Aujourd'hui, nous en savons beaucoup au sujet de l'ADN. Les scientifiques du monde entier essaient d'établir la séquence du code génétique entier de l'être humain. C'est le plus grand programme scientifique de l'heure. En fait, c'est probablement plus vaste que le programme aérospatial des États-Unis. On veut aligner les trois milliards de blocs Lego et essayer de déterminer lesquels codent pour une prédisposition au cancer du sein et ainsi de suite. C'est cela que je m'intéressais avant d'arriver en criminalistique.

Comme je l'ai dit, à titre d'experts en criminalistique, nous nous intéressons à tout ce qui code pour rien. Autrement dit, nous étudions des morceaux anonymes d'ADN. De par une convention internationale adoptée à Venise en 1993, les experts en criminalistique du monde entier conviennent d'utiliser des marqueurs de STR — c'est-à-dire séquence courte répétée en tandem — ou des morceaux d'ADN. Par convention, les seuls permis en criminalistique sont ceux qui ne permettent pas de prédire des caractéristiques médicales, physiques ou mentales.

We have developed working groups and professional associations not only with our forensic counterparts but also with world-class population geneticists, cancer and medical applications specialists, even agricultural and veterinarian medicine. We are interested in working with people to develop standards.

We are members of the Technical Working Group for DNA Analysis Methods. That is a group sponsored in North America and hosted by the FBI. About 40 labs get together and we go through problems, trying to solve those concerns and issues that are similar to those that you had this afternoon.

We do it from a scientific, technical and forensic application. We have working groups in order to have conventions for naming the DNA, standardization, and specific procedures. We wish to share databases in the future, provided that safeguards are in place. If we do not have the same approach to developing the data, we will never be able to share that data. It is important for us to have certain standards and quality-assurance measures that allow us to do that.

There are six RCMP forensic labs, our own lab here in Ottawa, and two provincial labs, one in Montreal and one in Toronto. As a group, we share information as well. We just had a meeting in October regarding certain aspects of DNA typing.

Similarly, we are working with 26 other forensic laboratories in North America, including the FBI, and we have looked at many different and anonymous pieces of DNA. We have adopted 13 sets of standards that are applied and used in North America. Many of those are also applied and used in Europe.

Part of the rationale for accepting those standards is that we can specify certain quality assurance and scientific measures as safeguards. Genetic privacy comes up here. When the molecular geneticists or human population geneticists talk, for instance, even to this group, they are concerned about certain parts of DNA, but we have already looked at standards with world experts. Those are exactly the pieces of DNA that we need to look at, specifically because they do not code for any known function.

As a result, we have developed two mechanisms, 13 systems. This is what they look like in a gel, separated into fragments, and this is exactly the technology that we applied in the identification of victims of the Swissair crash.

When I worked in cancer diagnostics, the samples I got were frozen in liquid nitrogen and handed to me by an operating theatre nurse. I would go up to my lab, extract the DNA and look for

Nous avons créé des groupes de travail et des associations professionnelles non seulement de concert avec nos homologues de la criminalistique, mais aussi avec des spécialistes de grand renom dans le domaine de la génétique des populations, des spécialistes du cancer et des applications médicales, même des spécialistes du domaine agricole et de la médecine vétérinaire. Nous souhaitons travailler de concert avec des gens pour élaborer des normes.

Nous sommes membres du Groupe de travail technique sur les méthodes d'analyse de l'ADN. Il s'agit d'un groupe parrainé en Amérique du Nord dont se charge le FBI. Les gens de quelque 40 laboratoires se réunissent. Nous étudions des problèmes, nous essayons de régler des préoccupations et des questions semblables à celles que vous avez évoquées cet après-midi.

Nous le faisons du point de vue d'une application scientifique, technique et criminalistique. Nos groupes de travail nous permettent d'avoir des conventions pour ce qui est de nommer les morceaux d'ADN, d'uniformiser et d'établir des procédures précises. Nous voulons partager des banques de données à l'avenir, dans la mesure où il existe des mesures de protection. Si nous n'élaborons pas les données selon la même approche, nous ne pourrons jamais les mettre en commun. Il importe pour nous qu'il y ait certaines normes. Certaines mesures d'assurance de la qualité nous permettent de faire cela.

La GRC compte six laboratoires judiciaires. Nous en avons un ici à Ottawa, et il y en a deux dans les provinces, un à Montréal et un à Toronto. En tant que groupe, nous échangeons aussi des renseignements. Nous venons d'avoir une réunion en octobre pour étudier certains aspects de l'identification par les empreintes génétiques.

De même, nous collaborons avec 26 autres laboratoires judiciaires en Amérique du Nord, notamment au FBI, et nous étudions un grand nombre de morceaux d'ADN anonymes. Nous avons adopté 13 séries de normes qui sont appliquées et utilisées en Amérique du Nord. Nombre d'entre elles sont aussi appliquées et utilisées en Europe.

S'il est judicieux d'accepter ces normes, c'est en partie parce que nous pouvons préciser certaines mesures scientifiques et d'assurance de la qualité qui constituent des mesures de protection. La question de la protection des renseignements génétiques est soulevée ici. Lorsque les spécialistes de la génétique moléculaire ou de la génétique des populations humaines parlent, par exemple, même à votre groupe, ils se préoccupent de certaines parties de l'ADN, mais nous avons déjà étudié des normes avec les experts du monde. Ce sont tout à fait les morceaux d'ADN qu'il nous faut regarder, particulièrement parce qu'ils ne codent pour aucune fonction connue.

Dans le contexte, nous avons conçu deux mécanismes et 13 systèmes. Voilà à quoi ça ressemble dans un gel, séparé en fragments, et c'est exactement la technologie que nous avons appliquée pour identifier les victimes de l'écrasement de l'avion de la Swissair.

Quand je travaillais en diagnostic du cancer, les échantillons que j'obtenais étaient congelés dans de l'azote liquide et m'étaient remis par une infirmière venue de la salle de l'opération. Je me

predispositions of triggers for breast cancer. As forensic scientists, we look at samples that have been buried, found 20 years after the fact, exposed to manmade insult, fire, chemicals. They will also be exposed to environmental insults, like Swissair flight 111 was, buried in the ocean at 190 feet for two months.

The procedures we use must go through a tremendous amount of verification, validation and testing. When we settle on a series of STR loci, or a series of DNA tests, it is by no small consequence that it is chosen. We have been working with this since 1990 and we are only now developing procedures that are robust enough to be used in a database.

From the point of view of a research scientist coming from an academic arena, I think scientists should be asked how many times they have tested their procedures under water, exposed them to chemicals, sunlight, you name it, and over what period of time — three, four, six, or 10 years. The procedures must work and must give the right results.

With respect to the national DNA data bank and technology advancement, one of the questions that came up was why we would want to retain samples. Given how rapidly the technology is moving, we want to be able to address and utilize the best procedures, not only scientifically but also legally and possibly even from a security point of view. For instance, if for some reason down the road someone finds that you are predisposed to schizophrenia, we cannot use that test any more. We must find a new one. We must go back and revisit the question. Therefore, it becomes very important for us to have the ability to resample the actual initial samples.

I will give you an idea of how fast this has moved. When I worked at the Alberta Cancer Board, we looked at that type of DNA profile. Imagine going into court and saying that this sample matches that one. We would have a tough time. It was reduced to something like that within a few years.

This is an example of an RFLP, or restriction fragment length polymorphism, test from 1989. These are bloodstains found in the trunk of a car. They match a tooth that was pulled out of a Dumpster where the body of a young female was incinerated with several gallons of gasoline and was rendered to a few pounds of bone. There were a couple of teeth in there. We were able to pull the bone marrow out and get a DNA profile that matched back to the victim's car where the body was transported. This is tough technology capable of picking out very challenging samples.

rendais dans mon labo, je procédais à l'extraction de l'ADN et recherchais des prédispositions pour un facteur susceptible de déclencher le cancer du sein. À titre d'experts en criminalistique, nous étudions des échantillons qui ont été enterrés, puis déterrés vingt ans plus tard, exposés aux agressions de l'homme, du feu, ou produits chimiques. Ils sont aussi exposés aux agressions de l'environnement, comme c'était le cas pour les échantillons du vol 111 de la Swissair, qui sont demeurés sous la surface de l'Atlantique à 190 pieds pendant deux mois.

Les procédés que nous appliquons supposent d'innombrables vérifications, validations et tests. Lorsque nous nous entendons sur une série de locus STR, ou encore sur une série de tests d'ADN, ce n'est pas parce que nous avons procédé à la légère. Nous travaillons à cela depuis 1990, et nous commençons à peine à trouver des procédés suffisamment robustes pour servir dans une banque de données.

Du point de vue d'un chercheur qui provient du milieu universitaire, je crois qu'il faut demander aux scientifiques combien de fois ils ont mis à l'épreuve leurs procédés sous l'eau, combien de fois ils ont exposé cela à des produits chimiques, aux rayons solaires, et tout le reste, sur une période donnée — trois, quatre, six ou dix ans. Les procédés doivent fonctionner pour produire les bons résultats.

Quant à la banque nationale de données génétiques et au progrès de la technologie, une des questions qui a été posée concerne la raison pour laquelle nous voudrions conserver des échantillons. Étant donné la rapidité avec laquelle la technologie évolue, nous voulons être en mesure d'utiliser les meilleurs procédés possibles, non seulement sur le plan scientifique, mais aussi sur le plan légal, et peut-être même du point de vue de la sécurité. Par exemple, si pour une raison ou une autre quelqu'un découvre que vous avez une prédisposition à la schizophrénie, c'est un test que nous ne pouvons plus utiliser. Il nous faut trouver un nouveau. Nous devons revenir sur nos pas et réévaluer la question. Par conséquent, il devient très important pour nous d'être en mesure de procéder à un rééchantillonnage.

Je vais vous donner une idée de la vitesse à laquelle cela a évolué. Lorsque je travaillais pour l'Alberta Cancer Board, nous avons étudié ce genre de profil d'identification génétique. Imaginez que vous devez aller devant un tribunal pour établir qu'il y a telle ou telle concordance. Nous avions de la difficulté. On en a été réduit à quelque chose comme cela en quelques années.

Voici un exemple de RFLP — ou polymorphisme de taille de fragments de restriction — qui remonte à 1989. Il s'agit de taches de sang retrouvées dans le coffre d'une voiture. Elles concordaient avec une dent que nous avons retirée d'une benne à ordures où le corps d'une jeune femme avait été incinéré avec plusieurs gallons d'essence et réduit à quelques livres d'ossements. Nous avons trouvé quelques dents. Nous avons pu en soutirer la moelle osseuse et établir un profil d'identification génétique qui nous a permis de faire le lien avec la voiture de la victime, dans laquelle le corps a été transporté. C'est une excellente technologie qui permet d'arriver à un résultat lorsque l'échantillon est très difficile.

Less than 10 years ago it took eight or nine weeks to perform one test. Now we have a procedure whereby we are able to process 1,204 samples in less than two months using nine different tests simultaneously with a fluorescent marker and the whole thing is quality assured for sequencing. As a further example of how fast this technology has changed, the first thermocycler I used as a post-doctorate student is now on display in the British science museum. The bottom line is that this technology is extremely powerful.

We would go to a crime scene, pick out the most important samples, and log the others away. The discriminating samples that are important to the case will be processed in the forensic lab, tagged with unique identification, and run through the sequencer, producing this type of gel format, this colour profile. We can do better than that. We can actually render this very complicated pattern. For example, in this case, which was a sexual assault, person 9 matches person 11. The victim is in fact person 10. We were able to separate the DNA component from the male semen and the female vaginal swabs. The DNA determined from the semen stain containing the spermatozoa matches the accused here. That person was exonerated. There are control standards.

We can render the procedures and results to look like this. We do not need to use a gel picture. We can actually use profiles. It does not take much practice for people to quickly relate to the fact that these two are very similar and this is an automatic exclusion. Once again, this is a very important technology for exoneration.

Let us get back to what can we do with the technology itself. We have different ways of harnessing the actual genetic information. Apart from the fact that it is anonymous pieces of DNA, we can take this raw data, run it through this process and come up with a pattern that is essentially a series of numbers. The entire genetic pattern now is rendered to a series of numbers. That is what we will be using in the national DNA data bank. We are interested only in the DNA that is discriminatory and unique to an individual. The actual profile storage of the data that we will use for matching are these series of numbers, not unlike a bar code.

I also wish to indicate that we have come a long way with the actual technology for deciphering the DNA. We will take a bloodstained card or a swab from inside the mouth or even hair for the database. I have some sample kits if you want to see what they look like. These sample kits were actually used in the Swissair disaster where we had to send several hundred sample cards to 12 different countries throughout the world in an effort to obtain reference standards from relatives. We had brothers, sisters, mothers, fathers and grandparents contribute samples on these cards.

We took a punch and a one millimetre cut-out of this blood stain. That is all we needed to do to generate the pattern. Even here, we only used about one-three hundredth of the total volume.

Il y a moins de dix ans, il nous fallait huit ou neuf semaines pour réaliser un test. Aujourd'hui, nous appliquons un procédé qui nous permet de traiter 1 204 échantillons en moins de deux mois à l'aide de neuf tests simultanés, grâce à un marqueur fluorescent, la qualité de tout cela étant assurée du point de vue du séquençage. Pour montrer encore à quel point cette technologie a évolué rapidement, le premier thermocycleur que j'ai utilisé durant mes études postdoctorales est maintenant exposé au musée des sciences de la Grande-Bretagne. Essentiellement, ce qu'il faut savoir, c'est que cette technologie est extrêmement puissante.

Nous nous rendions sur les lieux d'un crime, nous choisissons les échantillons les plus importants et nous classions les autres. Les échantillons discriminants qui se révèlent importants à une affaire seront traités au laboratoire judiciaire, étiquetés comme il se doit et passés dans le séquenceur, ce qui donne ce genre de format de gel, ce profil chromatique. Nous pouvons faire mieux. Nous pouvons reproduire cette séquence très compliquée. Par exemple, dans ce cas, une affaire d'agression sexuelle, la personne 9 correspond à la personne 11. La victime, de fait, est la personne 10. Nous avons pu isoler l'ADN dans le sperme de l'homme et le prélèvement vaginal effectué sur la femme. L'ADN prélevé dans la tache de sperme contenait des spermatozoïdes concordant avec ceux de l'accusé, ici. La personne arrêtée a été exonerée. Il y a des normes de contrôle.

Nous pouvons faire en sorte que les procédés et les résultats ressemblent à cela. Nous n'avons pas besoin d'un cliché de gel. Nous utilisons les profils eux-mêmes. On n'a pas besoin de s'y exercer longtemps pour déceler le fait que ces deux profils sont très semblables et que celui-ci est exclu d'office. Encore une fois, c'est une technologie très importante pour exonérer les personnes accusées.

Revenons à ce que nous faisons de la technologie elle-même. Il existe différentes façons d'exploiter l'information génétique. Outre le fait qu'il s'agit de morceaux anonymes d'ADN, nous pouvons prendre ces données brutes, appliquer le processus et en arriver à une séquence qui représente essentiellement une série de chiffres. La séquence génétique dans son intégralité apparaît maintenant sous la forme d'une série de chiffres. C'est ce qui nous servira dans la banque nationale de données génétiques. Nous ne portons un intérêt qu'à l'ADN discriminant spécifique à un individu. Le stockage des profils servant à la concordance sera vraiment cette série de chiffres, qui ressemble à un code à barres.

Je tiens aussi à souligner que la technologie utilisée pour décrypter l'ADN a aussi fait beaucoup de chemin. Nous pouvons nous servir d'un buvard taché de sang ou d'un écouvillon ayant servi à un prélèvement à l'intérieur de la bouche ou même d'un cheveu pour la banque de données. J'ai des trousseaux d'échantillons si vous voulez voir. Ces trousseaux ont servi dans l'enquête sur la catastrophe de la Swissair. Il nous a fallu envoyer plusieurs centaines de cartes d'échantillons dans 12 pays différents pour essayer d'obtenir des normes de référence des parents. Les frères, les soeurs, les mères, les pères, les grands-parents ont utilisé ces cartes pour faire des prélèvements.

À l'aide d'un poinçon, nous avons découpé un morceau de un millimètre de cette tache de sang. C'est tout ce qu'il nous fallait pour produire un profil. Encore là, nous n'avons utilisé qu'un trois

We are not using very much of the sample and it is controlled in a process that will only render a specific type of information.

The DNA database is what I would call the next revolution in forensic identification. Before we had operational casework; now we have a forensic investigative database. That is exactly what it is, an investigative tool. We will use this as a resource to compare crime scenes from across the nation and also to compare to previous patterns of DNA profiles established from convicted offenders. Remember, these people have been convicted of a particular designated crime.

The database itself can link crimes together or direct the investigation towards a particular offender. Any further processing in a court of law, from a forensic operational perspective, will require you to go back and obtain a DNA sample from that individual. It is that sample that is reprocessed for the actual forensic case.

The database is like a library. It is meant to point people in the right direction. It does not contain any personal identification, nor does it contain any crime scene information. It does not contain any information on known disease, or any physical or mental characteristics. This is truly anonymous DNA.

The criminal offender index is something to which other countries refer. As indicated by one of my colleagues today, unlike the Forensic Science Service, which can obtain a suspect database, in Canada we can only develop a convicted offender database based on when a person is charged with a particular crime. The crime scene index refers to anonymous pieces of DNA found at the scene of a crime.

We predict that there will be roughly 18,700 primary offences per year and up to 94,000 secondary offences. That is a lot of secondary offences, but it is at a judge's discretion. If we assume it is 10 per cent of what we may see, you can calculate that on average approximately 28,000 samples will be processed per year.

This next slide is very busy so I will not go into it in detail. It portrays the figures found in the handouts. It goes through the crime scene and shows the processing. It then comes down to how this actually will be searched. We will go to that now.

From a crime scene point of view, the laboratory will develop a profile at a crime scene. Essentially, there is no preconceived idea of whom that matches. It is a DNA profile found at a crime scene. It will be submitted only in the alphanumeric numbers, the bar code numbers. It will have a unique identifier and will name the submitting agency. It could be the Centre for Forensic Sciences in Toronto. For example, this is the identifier of the sample, the Centre of Forensic Sciences and their case reference file. All the pertinent information regarding that crime scene sample does not exist in the national database. It is in their case reference file. It

centième du volume total. Nous utilisons une très faible partie de l'échantillon, et c'est contrôlé d'une façon qui ne permettra pas de produire qu'un genre précis de renseignements.

La banque de données génétiques est ce que j'appellerais prochaine révolution de l'identification en criminalistique. Avant nous avions les enquêtes opérationnelles. Maintenant, nous avons une banque de données pour les enquêtes criminalistiques. Voilà tout à fait de quoi il s'agit: un instrument d'enquête. Nous en ferons une ressource pour comparer les lieux de crimes commis partout au pays et aussi pour comparer les motifs antérieurs des profils d'identification génétique de condamnés. N'oubliez pas ces gens ont été condamnés pour avoir commis une infraction criminelle désignée.

La banque de données elle-même peut servir à faire le lien entre des actes criminels ou à aiguiller l'enquêteur vers un contrevenant particulier. Tout autre traitement devant un tribunal, du point de vue opérationnel en criminalistique, obligera à retourner auprès de l'individu pour obtenir un échantillon d'ADN. C'est ce échantillon qui est traité à nouveau pour l'enquête criminalistique.

La banque de données est comme une bibliothèque. C'est pour orienter les gens dans la bonne direction. On n'y trouve pas de renseignements personnels ni de renseignements sur les lieux d'un crime donné. On n'y trouve pas de renseignements sur une maladie connue, sur des caractéristiques physiques ou mentales. C'est vraiment de l'ADN anonyme.

Le fichier des contrevenants est un instrument qui est utilisé par d'autres pays. Comme un de mes collègues l'a dit aujourd'hui, l'inverse du Forensic Science Service, qui peut obtenir des renseignements sur un suspect, au Canada, nous pouvons seulement élaborer un fichier de condamnés lorsqu'une personne est accusée formellement d'un crime. Le fichier de criminalistique renferme des morceaux d'ADN anonyme retrouvés sur les lieux d'un crime.

Nous prédisons qu'il y aura environ 18 700 infractions primaires par année et jusqu'à 94 000 infractions secondaires. Cela représente un grand nombre d'infractions secondaires, mais c'est à la discréction du juge. Si nous présumons que ce représente 10 p. 100 de ce que nous allons peut-être voir, on peut calculer une moyenne de 28 000 échantillons traités par année.

La prochaine diapo est si chargée que je ne vais pas entrer dans le détail. Cela illustre les chiffres donnés dans la documentation remise. On y expose ce qui se passe sur les lieux du crime et on expose le traitement. Enfin, on arrive à la façon dont la recherche se fera vraiment. Parlons maintenant de cela.

En ce qui concerne les lieux du crime, le laboratoire élaborera un profil. Essentiellement, il n'y a pas d'idée préconçue quant à la concordance. C'est un profil d'identification génétique établi sur les lieux d'un crime. Ce sera soumis seulement sous forme de caractères alphanumériques, de numéros de codes à barres. Il aura un identificateur unique qui nommera l'organisme faisant la demande. Cela pourrait être le Centre des sciences judiciaires de Toronto. Par exemple, voici l'identificateur de l'échantillon, Centre des sciences judiciaires, et le dossier de référence en question. Tous les renseignements pertinents relatifs

will give you the date of submission and this genetic profile. This is what will be searched in the database.

All I can tell you from a crime scene point of view is where it came from and when it was submitted. I can also tell you the digital bar code, which does not code for any known medical, physical or mental characteristic. I cannot tell you if it is blood or semen, nor can I tell you if it is a certain individual. I cannot tell you how old it is. All that information is contained within the operational laboratory because that is their case reference file.

I could have a similar number coming in from the Centre for Forensic Sciences. Earlier on, our forensic laboratory in Vancouver might have submitted another sample from a crime scene. Well, they match. We would make the match and then notify both submission laboratories that there is a match. It is up to the laboratories at that time to pursue the case, cross-reference the file, and obtain further samples to carry on the operational case load. Essentially, we are a library of information.

This slide should read "convicted criminal offender index." If it matches an individual who was previously processed in the Convicted Offender Index, we will only be able to identify that person through the criminal history file, which is maintained in another section. They will be able to notify the laboratory.

At this point, the national DNA database still does not know whom the samples are from in the Convicted Offender Index. We maintain an arm's length policy where we do not want to know the name of the person who contributed the genetic profile. This can only be deciphered if the same fingerprint number can be deciphered. It has to go through another agency, in this case the convicted criminal index file.

Let us talk about considerations of genetic privacy. I was interested in your concerns, which I think are justified. As a scientist, I have a slightly different perspective. I think there are four aspects to privacy — the scientific, the legal, the logistic and the physical.

With respect to the scientific aspect, only 0.1 per cent of a person's total human DNA is different. We are not looking at whether you are schizophrenic, or have a predisposition to breast cancer, or any other mental or physical attribute. We are looking at variations in a personal profile that are truly unique. They do not code for anything. Very few regions of human DNA are discriminating enough and have been validated by us for this purpose. None of the regions are code for any other ailment. This point is totally different from a medical perspective.

l'échantillon prélevé sur les lieux du crime n'existent pas dans la banque nationale de données. Cela se trouve dans le dossier de référence de l'organisme. On y trouvera la date de soumission et ce profil génétique. C'est ce qui sera recherché dans la banque de données.

Tout ce que je peux vous dire, du point de vue criminalistique, c'est d'où cela est venu et qui l'a soumis. Je peux aussi vous donner le code à barres numérisé, qui ne code pour aucune caractéristique médicale, physique ou mentale connue. Je ne saurais vous dire s'il s'agit de sang ou de sperme, ni vous dire de qui il s'agit. Je ne peux pas vous dire si c'est très ancien. Toute cette information se trouve au laboratoire opérationnel, car c'est à lui qu'appartient le dossier de référence.

Un chiffre semblable pourrait provenir du Centre des sciences judiciaires. Plus tôt, notre laboratoire judiciaire à Vancouver a peut-être soumis un autre échantillon en rapport avec les lieux d'un crime. Et bien, voilà qu'il y a concordance. Nous établissons la concordance, puis nous avisons les laboratoires ayant soumis la demande. Il leur appartient alors de poursuivre l'affaire, de préparer un renvoi et d'obtenir d'autres échantillons pour poursuivre l'enquête. Essentiellement, nous avons ici un centre d'information.

La diapo devrait se lire «convicted criminal offender index». Si la comparaison avec la personne ayant déjà fait l'objet d'un traitement dans le fichier des condamnés est concluante, nous allons seulement pouvoir identifier cette personne en recourant au dossier judiciaire, tenu dans une autre division. Là, les gens pourront aviser le laboratoire.

À ce moment-là, les responsables de la banque nationale de données génétiques ne savent pas de qui proviennent les échantillons dans le fichier des condamnés. Nous évitons les conflits d'intérêts: nous ne voulons pas connaître le nom de la personne qui a contribué au profil génétique. Il est seulement possible de le déchiffrer si le même numéro d'empreinte digitale peut être décrypté. Il faut que cela passe par un autre organisme, dans le cas qui nous occupe, les responsables du fichier des condamnés.

Parlons des considérations touchant la protection des renseignements génétiques personnels. J'ai été intéressé par les préoccupations que vous avez soulevées, qui me paraissent justifiées. En tant que scientifique, j'ai une perspective un peu différente. Je crois qu'il y a quatre aspects à la protection des renseignements personnels — l'aspect scientifique, l'aspect juridique, l'aspect logistique et l'aspect matériel.

Quant à l'aspect scientifique, il n'y a que 0,1 p. 100 de l'ADN total des êtres humains qui varie d'une personne à l'autre. On ne cherche pas à savoir si vous souffrez de schizophrénie, ou encore si vous avez une prédisposition au cancer du sein, ou tout autre attribut physique ou mental. Nous recherchons les variations du profil personnel qui sont vraiment uniques. Celles qui ne codent pas pour quoi que ce soit. Il existe très peu d'aires de l'ADN humain qui sont suffisamment discriminantes et que nous avons validées à cette fin. Aucune des aires ne code pour une autre affection. C'est une question tout à fait différente d'un point de vue médical.

When Dr. Robert Korneluk found the myotonic dystrophy gene at CHEO in Ottawa, he went through families looking for cross-referencing, similarities and differences between carriers of the gene. We are not interested in that because there is not enough discrimination. We are not in the business of looking at mental, physical or medical abnormalities.

Through international agreement, policy has been set exactly as to which STR or DNA typing standards will be used. Through international agreement and in collaboration with the leading scientists in the field of human genetic population biology and medical molecular biology, a strict set of guidelines have been adopted regarding the use of DNA for forensic analysis. We shared in the drafting of those documents through TWIGDAM, the Technical Working Group for DNA Analysis Methods, and other international agencies.

From the legal point of view, any unauthorized use of the DNA profile and/or samples will constitute a criminal offence.

From a logistical point of view, all samples entering the national database can only be identified through a fingerprint reference number if they are taken from a convicted offender. Samples from the crime scene only have specific information, none of which identify the individual, the nature of the sample or the age. None of that information was there.

The only way we can cross-reference these samples is through a fingerprint identification number maintained and processed by the Canadian Criminal Services Unit, which maintains the Canadian criminal history filings.

From a logistical point of view, no personal identification is in the national DNA database. Even if I wanted to tell you who it was, I could not.

Senator Beaudoin: Why?

Mr. Fourney: All the samples are encoded with a unique number which is controlled at the operational lab from which the crime scene case came or the convicted offender sample which is processed through a finger print identification number, to which I do not have access for the identity of the individual.

From a physical point of view, the access to the data bank and samples will be strictly limited to specific personnel. For secure physical limitations, we are currently building a new laboratory, which will house the national DNA data bank. Once it is finished, I invite all of you to visit.

We will have special computer terminals, protected with passwords and log-in restrictions for data transmission and all the transmission will be encrypted. Even if the transmission-encrypted

Lorsque le Dr Robert Korneluk a décelé le gène de dystrophie myotonique au CHEO, à Ottawa, il a étudié les antécédents familiaux à la recherche de concordances, de similitudes et de différences entre les porteurs du gène. Cela nous intéresse pas: ce n'est pas suffisamment discriminant. Les anomalies mentales, physiques ou médicales ne nous concernent pas.

Du fait d'une entente internationale, les normes pour les STR les empreintes génétiques sont rigoureusement établies. En application d'une entente internationale et en collaboration avec des scientifiques de premier plan dans les domaines de la biologie de la génétique humaine, de l'étude biologique des populations de la biologie moléculaire appliquée à la médecine, on a adopté une série de lignes directrices rigoureuses concernant l'utilisation faite de l'ADN aux fins des analyses judiciaires. Nous avons participé à la rédaction de ces documents dans le contexte des travaux du Groupe de travail technique sur les méthodes d'analyse de l'ADN aussi bien qu'au sein d'autres organismes internationaux.

Du point de vue juridique, tout usage non autorisé du produit d'identification génétique et (ou) des échantillons constituera une infraction pénale.

D'un point de vue logistique, la seule façon d'identifier un quelconque échantillon parmi ceux qui sont versés dans la banque nationale de données consiste à utiliser un numéro de référence d'empreintes digitales dans la mesure où les substances sont prélevées sur un condamné. Les prélèvements faits sur les lieux d'un crime ne renferment que des renseignements précis, donc aucun ne permettrait d'identifier l'individu, la nature de l'échantillon ou l'âge. Cette information n'est pas là.

La seule façon d'établir la correspondance consiste à utiliser un numéro d'identification dactyloscopique, dont se charge la Canadian Criminal Services Unit, qui tient les dossiers judiciaires au Canada.

D'un point de vue logistique, la banque nationale de données génétiques ne renferme aucun élément d'identification personnelle. Même si je voulais vous dire de qui il pourrait s'agir, je ne le pourrais pas.

Le sénateur Beaudoin: Pourquoi pas?

M. Fourney: La codification de tous les échantillons comprend l'établissement d'un numéro unique qui est contrôlé par le laboratoire opérationnel chargé de l'étude des lieux du crime. Un prélèvement fait sur un condamné est traité au moyen d'un numéro d'identification dactyloscopique, auquel je n'ai pas accès de sorte que je ne pourrais identifier la personne.

D'un point de vue matériel, l'accès à la banque de données aux échantillons sera strictement limité. Pour des raisons de sécurité, nous sommes en train de construire un nouveau laboratoire, qui abritera la banque nationale de données génétiques. Une fois que cela sera fini, je vous inviterai tous à nous rendre visite.

Nous aurons des terminaux spéciaux protégés grâce à des mots de passe et à des restrictions d'entrée pour la transmission des données, et la transmission sera intégralement encodée. Même

data were broken from a secure terminal by breaking into an operational lab, it would not mean anything. It is a series of anonymous pieces of DNA that do not code for any attribute.

The deciphering of any interpretable data will require access to the criminal history file or the original case reference file. It would be more difficult than trying to access it through a laboratory like the national DNA data bank. In summary, access is restricted. The data itself is close to non-information. Linking to any specific individual can only be done through criminal history or operational case files. In the end, there is no personal information.

The issue of pardons and a national DNA data bank is being addressed as we speak. I can tell you how I see it possibly working from our perspective.

A flag will be posted on CPIC, the Canadian Police Information Centre, to indicate that an individual has been entered into the Convicted Offender Index. A pardon unit, which exists in the Canadian criminal information service, will be notified that a pardon has been issued. The national data bank will be advised by the pardon unit to remove the link to the data bank and there will be no name or access remaining to the DNA data. It will be documented that all the information and access has been removed.

After someone is convicted of an offence, a specially trained law enforcement officer — or medical personnel in the case of Quebec — will have a sample form and a blood stain collection card. The sample form will include all the personal history. A fingerprint will be taken and will be assigned a unique identification number. For reference here, it is called the data bank reference number. The blood stain card will have the sample and the data bank reference number.

The personal information, with the unique identification number, is sent to the criminal information service. The national DNA data bank for DNA processing will receive this sample card with that particular number.

The fingerprint identification number, certified by the automatic finger print information services, will confirm that the sample indeed came from that individual, based on his fingerprint; that it was not an alias; that it was not someone stepping in to give a sample. There have been instances where people have tried to swap samples at the time of giving them. This will be cross-referenced with our reference number. The biological sample is processed by DNA typing once the fingerprint identification number has been verified by these folks.

les données passant par un terminal protégé étaient décryptées par quelqu'un qui réussit à s'infiltrer dans un laboratoire opérationnel, cela ne donnerait rien. Nous avons affaire à une série de morceaux anonymes d'ADN qui ne codent pour aucun attribut particulier.

Le décryptage des données interprétables exigerait l'accès au dossier judiciaire ou encore au dossier de référence initial. Ce serait encore plus difficile que d'essayer d'y accéder en passant par un laboratoire comme celui qui se charge de la banque nationale de données génétiques. En bref, l'accès est limité. Les données en elles-mêmes équivalent presque à de la non-information. Pour faire un lien avec une personne en particulier, il faut absolument disposer du dossier judiciaire ou du dossier de référence. Au bout du compte, il n'y a pas là de renseignements personnels.

En ce moment même, on se penche sur la question du pardon et de la banque nationale de données génétiques. Je peux vous dire comment cela pourrait fonctionner à mon avis.

Le CPIC — le Centre d'information de la police canadienne — recevra un «marqueur» indiquant qu'un individu figure désormais dans le fichier des condamnés. Le service chargé des cas de réhabilitation, au Centre d'information de la police canadienne, sera avisé du fait que le contrevenant a reçu son pardon. Le service en question avisera les responsables de la banque nationale de données de supprimer le lien avec la banque de données, et il ne restera ni nom ni accès pour ce qui touche les données génétiques. On consignera en bonne et due forme le fait que toute l'information et toutes les voies d'accès ont été supprimées.

Lorsqu'un individu est condamné, un agent dûment formé des services d'application de la loi — ou encore du personnel médical dans le cas du Québec — entrera en jeu muni d'une formule autorisant le prélèvement d'échantillons et une fiche de prélèvement de taches de sang. La formule servira à consigner tous les antécédents personnels de l'individu. On prendra ses empreintes digitales, auxquelles sera assigné un numéro d'identification unique. Pour référence, cela s'appelle le numéro de référence des banques de données. Le numéro de référence en question sera inscrit sur la fiche de prélèvement qui permet de recueillir l'échantillon.

Les renseignements personnels, accompagnés du numéro d'identification unique, sont transmis au service de l'information criminelle. Aux fins du traitement de l'ADN, les responsables de la banque nationale de données génétiques recevront cette fiche avec ce numéro particulier.

Le numéro d'identification dactyloscopique, validé par les services d'information dactyloscopique automatisés, confirmera le fait que l'échantillon provient bel et bien de l'individu en question, par référence à ses empreintes digitales, qu'il ne s'agit pas d'un pseudonyme, que ce n'est pas quelqu'un d'autre qui est venu offrir l'échantillon. Il y a eu des cas où les gens ont essayé d'échanger les échantillons au moment de les donner. Il y aura une correspondance établie avec notre numéro de référence. L'échantillon biologique est traité au moyen de l'identification génétique une fois que les responsables ont vérifié le numéro d'identification dactyloscopique.

All future access to the genetic information will only be done through cross-referencing with this particular unique number, or through the fingerprint identification number.

In this way, we will control access to the information. We do not have the individual identity in the national DNA data bank. All we have is the number of the sample, not a personal identifier.

Let us talk about removal of information. In the next five minutes, I will try to make you technical experts.

This slide shows a DNA genetic sequencer, worth about \$180,000. We have 12 of these across the RCMP system. We share the same technology with the Toronto and Montreal laboratories.

At the bottom is a small laser. As the DNA fragments go by, this laser excites the fluorescent molecule and an image is given off which is captured by a camera. It is actually a charged couple device.

There are 40 scans per minute, one scan every 1.5 seconds. The laser is going back and forth. You see the camera, the laser and the gel fragments. I told you about the molecular race; they are loaded at the top. The gel fragments are run through an electric-rated current. As the laser excites the various colours as they go by this window of opportunity, it takes a picture and captures the information.

This is a moving target. The smaller fragments run off first, the larger ones stay on top. It is a way of segregating the DNA conveniently into pieces of digital data. Imagine a fragment is running by. You see the laser and the gel. In 20 minutes, the red has not gone by. In 26 minutes, the red is just starting to go by. After 30 minutes, the red is almost off the end of the gel, and the blues are going by. At 45 minutes, we have almost completely taken all the DNA off the gel past this laser. The DNA is going through and being captured by the laser.

The person who developed this technology realized that, instead of scanning one lane, we could load each one of these as one person. We can load 36 of these. The only way we can capture all 36 pieces of information as it is running by is actually having the laser move as well.

Therefore, at 0.3 seconds, it is at one point; at 0.5 seconds, it is at another point; at 0.75 it has moved again; and so on. At the end of 1.5 seconds, it is going backwards again. We have the DNA moving one way and the laser moving back and forth.

The equipment organizes the piece of DNA as it is coming off past that window like coloured beads on a string. You see the tenth one that came off; the twenty-third, and so on, to the one hundred and ninety-third.

Think of the beads on a string as linked together to form a gel. If you cut the link now, by trying to take one lane off, the whole thing unravels. You cannot cut one single lane out because you

Ce n'est que par référence à ce numéro unique particulier qu'il aura accès aux renseignements génétiques, ou encore par l'utilisation du numéro d'identification dactyloscopique.

De cette façon, nous contrôlons l'accès à l'information. La banque nationale de données génétiques ne donne pas l'identité de l'individu. Tout ce que nous avons, c'est le numéro de l'échantillon, et non pas un élément d'identification personnelle.

Parlons maintenant de la suppression de l'information. Au cours des cinq prochaines minutes, je vais essayer de faire de vous des experts.

Vous avez ici l'image d'un séquenceur d'ADN, valant autour de 180 000 \$. Nous en avons 12 dans le réseau de la GRC. Il y a même technologie dans les laboratoires de Toronto et de Montréal.

Au bas, il y a un petit laser. À mesure que passent les fragments d'ADN, ce laser excite la molécule fluorescente, et cela donne une image qui capte la caméra. En fait, c'est un dispositif à couplage de charge.

L'image est balayée 40 fois à la minute, c'est-à-dire une fois toutes les 1,5 secondes. Le laser va et vient. On voit ici la caméra, le laser et les fragments de gel. Je vous ai parlé déjà de la course des molécules. Elles sont là en haut. Un courant électrique est appliqué. À mesure que le laser excite les différentes couleurs devant cette «lucarne», l'appareil prend une photo et saisit l'information génétique.

C'est une cible mouvante. Les petits fragments se poussent d'abord, et les plus gros demeurent en haut. C'est une façon commode de séparer l'ADN en morceaux représentés sous forme de données numériques. Imaginez un fragment qui passe. Vous voyez le laser et le gel. À la 20^e minute, le rouge n'a pas encore bougé. À la 26^e minute, le rouge commence à peine à bouger. À la 30^e minute, le rouge est presque au bord du gel, et le bleu passe. À la 45^e minute, nous avons presque entièrement retiré l'ADN du gel, passé ce laser. L'ADN passe et est capté par le laser.

La personne qui a conçu cette technique s'est rendu compte que, plutôt que de balayer une bande, nous pouvions charger chacune d'entre elles comme s'il s'agissait d'une personne. Nous pouvons en charger 36. Or, la seule façon de saisir 36 éléments d'information en mouvement, c'est de faire en sorte que le laser se déplace lui aussi.

Par conséquent, au bout de 0,3 seconde, il est à un point donné au bout de 0,5 seconde, il est ailleurs, au bout de 0,75 seconde, il s'est encore déplacé; et ainsi de suite. Au bout de 1,5 seconde, il a commencé à revenir. Nous avons l'ADN qui se déplace dans tous les sens et le laser qui va et qui vient.

L'équipement organise le morceau d'ADN à mesure que celui-ci sort du cadre de la lucarne à la manière de perles colorées sur un fil. Vous voyez le dixième qui est sorti; le vingt-troisième et ainsi de suite, jusqu'au cent quatre-vingt-treizième.

Imaginez les perles reliées sur un fil de façon à former une chaîne. Si on supprime le lien, en essayant de retirer une bande, tout défaillit. On ne peut supprimer une bande, car on perd alors

lose all 36 of the remaining pieces of information. This is the technical limitation I spoke of.

It would be like being told you have to get rid of a particular file in a filing cabinet but you have to burn the whole filing cabinet to get rid of one file. This is exactly the same situation.

We propose to have this unique genetic number associated with the sample. This number tells us what this pattern means. If we cut the link at the beginning and at the end, that information will be stored. I will have no idea whom it is for or how it is linked. Furthermore, access essentially has been eliminated.

Even if there is a sample, it tells me nothing. It is protecting all the other information on the gel, the other 26 samples.

Not only are there other people potentially on this gel, but every time we run a test, there are positive and negative controls. We have a lot of quality assurance procedures that go into a single gel when we run 26 samples. If I eliminated some of those samples, none of that information would be verified or of any value.

We propose to cut the link in the Criminal Offender Index. For example, if we want sample number nine removed, we simply cut the identification to it. That is, we remove the bar code unique identifying label. It remains there, but there is no way to determine whom it matches, what it is for, or who it is. From the crime scene point of view, it is just a series of numbers that can be removed.

For instance, if an innocent person accidentally had that sample put into the crime scene index, it is just a digital number and it can be removed. What is more difficult is the convicted offender sample which has been processed in our laboratory in the national data bank and which is now linked to all this other information.

I would like to acknowledge my staff who have contributed over the last 10 years to making this technology work. If there are any questions, I will be happy to answer them.

The Chairman: I hope that was clear on television, because we just had an intensive course on DNA testing and microbiology. Thank you, Dr. Fournay. It was very interesting.

Senator Beaudoin: At least I now know the difference between a sample and a profile. I still do not understand why, at the very end, you have something that is not useful at all but that you cannot get rid of. It is strange, but sometimes science is strange.

Mr. Fournay: This goes back to my analogy to beads on a string. Think of the quilt that you make with the thread that goes all the way through, and it is all tightly bound. If I took the middle thread out, or one halfway through, the whole thing might fall apart.

36 éléments d'information qui restent. C'est la limite technique dont je parlais.

Ce serait comme si on vous disait qu'il faut se débarrasser d'un dossier particulier qui se trouve dans un classeur, mais qu'il faut brûler le classeur en entier pour se débarrasser du seul et unique dossier. C'est tout à fait la même situation.

Nous proposons que ce numéro génétique unique soit associé à l'échantillon. Ce numéro nous donne la signification du motif. Si nous supprimons le lien au début et à la fin, l'information sera stockée. Je n'ai aucune idée du destinataire ni de la façon dont les choses sont liées. En outre, l'accès a été éliminé pour l'essentiel.

Même s'il y a un échantillon, je ne peux rien en tirer. La technique protège toutes les autres informations sur le gel, les 26 autres échantillons.

Non seulement il y a éventuellement d'autres personnes sur ce gel, mais chaque fois que nous faisons un test, il y a des contrôles positifs et négatifs. Nous appliquons de nombreux procédés d'assurance de la qualité à un seul gel, où il y a 26 échantillons. Si j'éliminais certains des échantillons en question, aucune des informations ne serait vérifiée ou n'aurait une quelconque valeur.

Nous proposons de supprimer le lien dans le fichier des contrevenants. Par exemple, si nous voulons éliminer l'échantillon numéro 9, nous supprimons simplement le code d'identification qui s'y rapporte. Autrement dit, nous éliminons le code à barre identificateur. Il y demeure, mais il n'y a aucune façon de déterminer à qui cela correspond, pour quoi et pour qui. Du point de vue de la criminalistique, ce n'est qu'une série de chiffres qu'on peut enlever.

Par exemple, si l'échantillon d'une personne innocente se retrouvait par accident dans le fichier de criminalistique, ça ne demeure qu'un code numérique que l'on peut supprimer. Ce qui pose une plus grande difficulté, c'est l'échantillon du fichier des condamnés qui a été traité dans notre laboratoire à la banque nationale de données et qui est maintenant lié à tous ces autres éléments d'information.

Je tiens à reconnaître le travail effectué par mon personnel depuis dix ans pour que cette technologie fonctionne. Si vous avez des questions, je serai heureux d'y répondre.

La présidente: J'espère que cela a été clair à la télévision — nous venons de suivre un cours intensif de microbiologie et de technique d'identification génétique. Merci, monsieur Fournay, c'était très intéressant.

Le sénateur Beaudoin: Au moins, je connais maintenant la différence entre un échantillon et un profil. Je n'arrive toujours pas à comprendre pourquoi il y a, à la toute fin, quelque chose qui n'a aucune utilité, mais dont on ne peut se défaire. C'est curieux, mais parfois la science est curieuse.

Mr. Fournay: Revenons à mon analogie concernant les perles alignées sur un fil. Songez à une courtepointe que vous feriez, où le fil passe partout, et où tout est serré. Si je retirais le fil au milieu, ou à mi-chemin, toute la courtepointe se déferait.

That is essentially what we are dealing with. This is digital data that is very important because it is time-dependent when the sample is being processed. There is a digital piece of information that is collected every quarter of a second or so. If I started to remove that one sample, I would have to figure out exactly where it ran all the way through that area. Just like the beads on a string, we would not be able to cut that one sample out because of the way it is collected. It is not just scanned down, it is scanned across and back and forth. It would unravel the whole thing.

Senator Beaudoin: You say that, except for twins, there is no possibility that a person may have the same DNA profile as someone else.

Mr. Fourney: To my knowledge, it has never occurred.

Senator Beaudoin: How do you know that?

Mr. Fourney: It is based on population genetics and principles that have been established in human population genetics. We know exactly how many pieces of DNA the body is capable of generating. In fact, it is well beyond what has already existed on earth today. There are only 5.6 billion people.

Senator Beaudoin: You said 1 in 93 billion.

Mr. Fourney: That is correct.

Senator Beaudoin: But if there are 94 billion people, there may be two.

Mr. Fourney: Possibly.

Senator Beaudoin: There is definitely a possibility of two if they are identical twins. Is that correct?

Mr. Fourney: Yes, identical twins, not fraternal twins. Fraternal twins are essentially just like brother and sister. In identical twins, the egg has been fertilized and then broken apart so it has the same genetic information. Actually, in the Swissair investigation, we had a set of identical twins. When we processed the samples, we had to go back and ask the pathologist on the team to check what he had. When he looked at the human remains, it was obvious that there were two people there.

Senator Beaudoin: If they reproduce one animal from another by cloning, will they have the same DNA?

Mr. Fourney: Probably.

Senator Beaudoin: Yes. So you may destroy the whole thing by cloning.

Mr. Fourney: When they clone a human being, it is time to leave.

Senator Beaudoin: It is possible to clone an animal, no doubt, but a human being is more than an animal.

Mr. Fourney: Primates are difficult to clone. There is also a moratorium on this type of research. Who knows what research is being done out there? Many international committees, ethics

C'est essentiellement ce dont il est question ici. Il s'agit de données numériques qui sont très importantes, parce que le fait de temps y joue un rôle au moment du traitement de l'échantillon. Il y a un élément d'information numérisé qui est recueilli tous les quarts de seconde environ. Si je commençais à éliminer cet échantillon, il faudrait que je détermine comment il s'insère exactement dans cette zone. Tout comme c'est le cas pour un collier de perles, nous ne pourrions éliminer cet échantillon unique, en raison de la façon dont les choses sont réunies. Ce n'est pas seulement un balayage du haut vers le bas. C'est un balayage latéral, un mouvement aller-retour. Tout cela se déferait.

Le sénateur Beaudoin: Vous dites que, exception faite des jumeaux, il n'est pas possible qu'une personne puisse avoir le même profil génétique qu'une autre.

M. Fourney: À ma connaissance, cela ne s'est jamais produ

Le sénateur Beaudoin: Comment le savez-vous?

M. Fourney: Le fait repose sur la génétique des populations humaines. Il repose sur les principes qui ont été établis dans le domaine de la génétique des populations humaines. Nous connaissons très exactement le nombre d'éléments d'ADN que le corps est capable de générer. En fait, c'est bien au-delà de ce qui a déjà existé sur Terre. Il n'y a ici que 5,6 milliards d'habitants.

Le sénateur Beaudoin: Vous avez parlé d'un sur 93 milliards.

M. Fourney: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Mais s'il y a 94 milliards de personnes, il peut y en avoir deux.

M. Fourney: Peut-être.

Le sénateur Beaudoin: Il y a certainement la possibilité qu'il en ait deux s'il s'agit de jumeaux identiques, n'est-ce pas?

M. Fourney: Oui, s'il s'agit de jumeaux identiques et non pas de faux jumeaux. Les faux jumeaux sont essentiellement comme frères et sœurs. Dans le cas de jumeaux identiques, l'oeuf a été fécondé, puis il s'est scindé, de sorte que c'est de la même information génétique dont il s'agit. En fait, dans l'enquête sur le vol de la Swissair, nous avons décelé des jumeaux identiques. A un moment de traiter les échantillons, il nous a fallu revenir demander au pathologue de l'équipe de vérifier ce que nous avions trouvé. Lorsqu'il a étudié les restes humains, il était évident qu'il s'agissait de deux êtres humains.

Le sénateur Beaudoin: Si un animal est reproduit à partir d'un autre, grâce au clonage, est-ce que les deux auront le même ADN?

M. Fourney: Probablement.

Le sénateur Beaudoin: Vous allez donc peut-être détruire toutes celles par le clonage.

M. Fourney: Quand on aura cloné un être humain, ce sera un temps de tirer notre révérence.

Le sénateur Beaudoin: Il est possible de cloner un animal sans aucun doute, mais l'être humain est plus qu'un animal.

M. Fourney: Les primates sont difficiles à cloner. Il y a aussi un moratoire sur ce genre de recherche. Mais qui connaît les recherches qui se font sur la Terre? Un grand nombre de comités

advisers, and medical genetics experts have advised against such an activity.

On the other hand, what is possible and what has been done is, for instance, making skin substitutes for burn victims and reproducing the epidermal layers. Consider bone marrow transplants. A person who has had a successful bone marrow transplant will have the donor's DNA in the bone marrow, but all the other components that make up that human being, such as hair and saliva, will have their own profile.

Senator Beaudoin: Even though cloning may be illegal or criminal, that does not mean that it will never be done. At some time, someone will try it; do you not agree?

Mr. Fourney: I really cannot answer that question. I certainly cannot say what research is being done if it is not disclosed in scientific journals.

The Chairman: To follow up on Senator Beaudoin's question, if a bone marrow recipient has the same DNA in his bone marrow as his donor, what about his blood?

Mr. Fourney: If it is a successful bone marrow transplant, they will have the same profile. However, their hair, saliva, and skin tissue will have their own. We have done work with the Canadian Red Cross using DNA typing as part of our collaboration with outside agencies because it is very important to transfer technology. One of the things they were interested in was whether we could use DNA typing and the ability to distinguish the donor from the recipient as a means of telling how successful a bone marrow transplant was.

They wanted to know if, in the cases of people who relapsed shortly after their bone marrow transplant, or even a few years later, it could be as a result of some of their old cancer cells coming back. They were interested in using our technology to answer that question and they found something very interesting. In those individuals who did not suffer a relapse and had a successful bone marrow transplant, there are no traces of their original DNA in their bone marrow or their blood. However, if you took a hair sample from those individuals, you would see their own profile. We call these people mosaics because they have two genetic profiles.

Senator Bryden: I am reminded of a *prima facie* identification in ordinary circumstances. That is where someone has physical features that match the person who committed the crime. That is *prima facie* evidence, but it is rebuttable. If a person has a DNA profile in bone marrow and blood that matches something found at a crime scene, but can establish that he received it through a transplant, and, in fact, has his own DNA profile in hair and skin and so on, I do not see it as much of a risk.

Senator Grafstein: You raise a lot of questions. You say that one-thousandth of 1 per cent is the differential test.

internationaux, de conseillers en éthique et d'experts en génétique médicale se sont prononcés contre une telle activité.

Par ailleurs, ce qui est possible et ce qui s'est d'ailleurs fait, par contre, c'est la fabrication de substitut de peau pour les grands brûlés et la reproduction des couches de l'épiderme. Songez aux greffes de moelle osseuse. La personne qui a subi avec succès une greffe de moelle osseuse aura l'ADN du donneur dans sa moelle osseuse, mais les autres éléments qui en font un être humain, par exemple les cheveux et la salive, présenteront le profil original.

Le sénateur Beaudoin: Même si le clonage est illégal ou criminel, cela ne veut pas dire qu'il n'y en aura jamais. À un moment donné, quelqu'un essaiera. Ne croyez-vous pas que ce sera le cas?

Mr. Fourney: Je ne peux vraiment pas répondre à cette question. Je ne peux savoir quelles recherches se font si elles ne sont pas révélées dans des revues scientifiques.

La présidente: Pour faire suite à la question du sénateur Beaudoin, je vous demanderais: si le destinataire d'une greffe de moelle osseuse a le même ADN dans sa moelle osseuse que le donneur, qu'en est-il de son sang?

Mr. Fourney: Si la greffe de moelle osseuse a pris, ils auront le même profil. Toutefois, les cheveux, la salive et la peau seront ceux du patient. Nous avons travaillé de concert avec la Croix-Rouge du Canada pour utiliser les empreintes génétiques dans notre collaboration avec les organismes extérieurs, car les transferts de technologie sont très importants. Une des choses que nous voulions savoir, c'est s'il était possible d'utiliser l'identification génétique et la capacité de distinguer le donneur du destinataire pour déterminer si une greffe de moelle osseuse a été un succès.

Ils voulaient savoir si, dans le cas des personnes qui ont connu une rechute peu après, ou même quelques années plus tard, cela pourrait être les vieilles cellules cancéreuses qui reviennent. Ils voulaient utiliser notre technologie pour répondre à cette question, et ils ont constaté quelque chose de très intéressant. Chez les personnes qui n'ont pas connu de rechute et dont la greffe de moelle osseuse était un succès, il n'y avait aucune trace de l'ADN original dans la moelle osseuse ou le sang. Toutefois, si on prélevait un échantillon de cheveux sur le destinataire de la greffe, on pouvait établir son profil original. Ces gens sont qualifiés de «mosaïques» — car ils ont deux profils génétiques.

Le sénateur Bryden: Cela évoque pour moi l'identité établie *prima facie* dans des circonstances ordinaires. C'est le cas où quelqu'un présente les traits physiques de la personne qui a commis un crime. C'est un élément de preuve admis, *prima facie*, mais c'est réfutable. Si une personne a dans sa moelle osseuse et son sang un profil génétique qui correspond à ce que l'on a décelé sur les lieux d'un crime, mais qu'elle peut établir qu'elle a reçu une greffe, et, de fait, que son propre profil génétique se dégage de l'analyse des cheveux et de la peau et ainsi de suite, je ne vois pas qu'il y ait là un grand risque.

Le sénateur Grafstein: Vous soulevez de nombreuses questions. Vous avez dit que le seuil différentiel correspondait à un millionième de 1 p. 100.

Mr. Fournay: One in 1,000 is what is different from one person to another. The rest of us are very similar.

Senator Grafstein: So you may have located the soul.

I want to go back to my earlier questions, to follow the samples through the process. I think I understand now about the difficulty from a digital standpoint — the digital fragmentation to be able to dislocate a gel from the overall helix board.

How are you able to satisfy yourself that there will be non-predictive medical disabilities in a DNA test?

Mr. Fournay: We constantly monitor the literature. We review the analyses and read papers. I am a research scientist. I am in charge of knowing what science will be applied. As soon as something is encoded, such as schizophrenia, we will have to stop using it because, first, that is not the purpose of the data bank and, second, it raises concerns about genetic privacy.

Some countries are developing technologies to capitalize on this. They are interested in distinguishing traits, more from a physical point of view, such as the colour of hair and eyes, as well as height.

That is not the situation in Canada. As a molecular biologist, I can tell you that these traits are very difficult to distinguish. There are many genes involved and we are not interested in pursuing it.

Senator Grafstein: Essentially, it is an internal scientific convention, rather than a law, which says that we are not interested in this area. Is it a convention within your protocol?

Mr. Fournay: Yes, within the general scientific community as well as the forensic scientists that are involved. It is similar to ethics groups set up within hospitals to pursue the samples that come to them.

I do not think there is a law that says what they can do, but hospitals have boards, ethics reviews and commissions. More people are now involved with getting permission.

Senator Grafstein: Is this to be found in any code of conduct, or is it an internal code?

Mr. Fournay: It is in the guidelines of a Technical Working Group of DNA Analysis Methods. It is in the guidelines of the DNA Advisory Board which reports to the U.S. Congress. We are very much associated with the American situation simply because we share much of the technology.

Senator Grafstein: If I wanted to, where would I find it?

M. Fournay: Un millième de 1 p. 100, c'est la part qui diffère d'une personne à l'autre. Pour ce qui est du reste, nous sommes très semblables.

Le sénateur Grafstein: Vous avez peut-être donc repéré l'âme chez l'humain.

Je veux revenir aux questions que j'ai posées plus tôt, pour suivre le cheminement des échantillons tout au long de la démarche. Je crois comprendre maintenant la difficulté qui se pose d'un point de vue numérique — la fragmentation numérique qui permettrait de disloquer un gel de l'ensemble hélicoïdal.

Comment pouvez-vous être convaincu du fait que les incapacités médicales décelées dans un test d'ADN n'ont aucun valeur prédictive?

Mr. Fournay: Nous étudions sans cesse la documentation dans le domaine. Nous passons en revue les analyses et nous lisons les communiqués scientifiques. Je suis un chercheur scientifique. Ma responsabilité, c'est de savoir comment la science s'applique. Dès qu'une chose est encodée, par exemple la schizophrénie, il nous faudra cesser de nous en servir car, d'abord, ce n'est pas cela qui sert la banque de données et, ensuite, la question de la protection des renseignements génétiques personnels devient alors une préoccupation.

Certains pays sont en train de mettre au point des techniques pour exploiter cela. Ils s'intéressent à des traits distinctifs, du point de vue physique plus qu'autre chose, par exemple la couleur des cheveux et des yeux, aussi bien que la taille.

Ce n'est pas ce qui se passe au Canada. En tant que biologistes moléculaires, je puis vous dire que ces traits sont très difficiles à distinguer. Les gènes qui interviennent sont nombreux, et cela ne nous intéresse pas de poursuivre dans cette voie.

Le sénateur Grafstein: Essentiellement, si nous disons que cela ne nous intéresse pas, c'est en raison d'une convention scientifique interne et non pas d'une loi. C'est une convention qui fait partie de votre protocole?

Mr. Fournay: Oui, dans le monde scientifique en général, aussi bien que chez les experts en criminalistique dont il est question. C'est semblable aux cas des comités d'éthique mis sur pied dans les hôpitaux et chargés d'étudier les cas délicats qui se présentent.

Je ne crois pas qu'il y ait une loi qui prescrive leur action, mais les hôpitaux ont des conseils, des commissions d'éthique et des examens déontologiques. La plupart des gens s'engagent maintenant là-dedans sans chercher à obtenir la permission.

Le sénateur Grafstein: Est-ce que cela se trouve dans un code déontologique, ou est-ce un code interne dont il s'agit?

Mr. Fournay: Cela se trouve dans les lignes directrices du Groupe de travail technique sur les méthodes d'analyse de l'ADN. Cela se trouve dans les lignes directrices du DNA Advisory Board, qui rend des comptes au Congrès américain. Nous sommes très proches de la situation américaine, ne serait-ce que parce que nous partageons une bonne partie de la technologie.

Le sénateur Grafstein: Si je voulais le faire, où est-ce que je pourrais trouver cela?

Mr. Fournay: You could find it in one of our working documents or published material that has come out over the last few years.

Senator Grafstein: Is that a handbook given to all individuals who fall under the RCMP forensic jurisdiction?

Mr. Fournay: They would be totally aware of the guidelines and it is something we have to address in the courts of law on a daily basis.

Mr. Gaudette: It is part of our training program for scientists.

Senator Grafstein: You heard my questions earlier this afternoon about laboratories. The forensic labs have the essential elements. They have the sample and they have the identifying link between the sample and the individual. You told us that the database does not have the connecting links; that it has the data but not the identifying links.

Mr. Fournay: It has the ability to link to identifying information, yes, but we do not know the identity of the individual.

Senator Grafstein: The identity of the individual is locked into the labs. How are these labs supervised? I notice that some are under the RCMP. Are there other labs that are not?

Mr. Fournay: There are two provincial labs, one in Toronto and one in Montreal, and there are six RCMP labs. There are approximately 250 American labs.

Senator Grafstein: We will deal with Canada first and then move to the next level. Would all of these materials be processed through the RCMP labs or the two provincial labs?

Mr. Fournay: Yes.

Senator Grafstein: How can we be satisfied with the safeguards in the non-RCMP labs?

Mr. Gaudette: Many forensic laboratories around the world are becoming accredited to meet internationally recognized standards. You have undoubtedly heard of ISO 9000 of the International Standards Organization. The same kinds of standards that apply to products you might buy also apply to laboratories. The Centre for Forensic Science in Toronto is already an accredited lab with the American Society of Crime Laboratory Directors.

Senator Grafstein: So it is a self-regulating body.

Mr. Gaudette: They meet international standards. The standards to which we are working toward in Canada are to be administered by the Standards Council of Canada.

Senator Grafstein: I assume that most of our DNA information will be exchanged with the United States.

M. Fournay: Vous pourriez le trouver dans nos documents de travail ou dans des publications parues au cours des quelques dernières années.

Le sénateur Grafstein: Est-ce un guide qui est remis à toutes les personnes appelées à prendre en charge des activités judiciaires pour le compte de la GRC?

M. Fournay: Les gens en question seraient tout à fait conscients des lignes directrices, et c'est une chose qu'il nous faut regarder devant les tribunaux quotidiennement.

M. Gaudette: Cela fait partie de notre programme de formation de scientifiques.

Le sénateur Grafstein: Vous avez entendu les questions que j'ai posées cet après-midi à propos des laboratoires. Les labos judiciaires ont les mêmes éléments essentiels. Ils prennent l'échantillon pour élucider le lien qui existe entre l'échantillon et l'individu. Vous nous avez dit que la banque de données ne comprend pas les liens; qu'on y trouve les données, mais pas les liens pour identifier.

M. Fournay: Elle permet d'accéder à de l'information identificatrice, oui, mais il reste que nous ne connaissons pas l'identité de la personne.

Le sénateur Grafstein: L'identité de la personne n'est connue que des laboratoires. Or, quelle surveillance est exercée sur les labos en question? Je remarque que certains d'entre eux relèvent de la GRC. Existe-t-il d'autres laboratoires dont ce n'est pas le cas?

M. Fournay: Il y a deux labos provinciaux, un à Toronto et un à Montréal, et il y a les six labos de la GRC. Il y a environ 250 labos américains.

Le sénateur Grafstein: Parlons d'abord du Canada, puis nous irons voir ailleurs. Tout ce matériel serait-il traité par les labos de la GRC ou par les deux labos provinciaux?

M. Fournay: Oui.

Le sénateur Grafstein: Comment pouvons-nous être convaincus que les mesures de protection appliquées dans les laboratoires autres que ceux de la GRC sont adéquates?

M. Gaudette: De par le monde, nombre de laboratoires judiciaires cherchent à obtenir l'accréditation nécessaire pour répondre aux normes internationalement reconnues. Vous avez sans doute entendu parler de la norme ISO 9000 de l'Organisation internationale de normalisation. Des normes du genre qui s'appliquent aux produits que vous êtes susceptibles d'acheter pourraient s'appliquer aussi à des laboratoires. Le Centre des sciences judiciaires de Toronto est déjà accrédité auprès de l'American Society of Crime Laboratory Directors.

Le sénateur Grafstein: C'est donc un organisme autoréglementé.

M. Gaudette: Il répond aux normes internationales. Les normes que nous cherchons à mettre en place au Canada relèveront du Conseil canadien des normes.

Le sénateur Grafstein: Je présume que nous allons échanger la plupart de nos informations génétiques avec les États-Unis.

Mr. Gaudette: They are accredited and their accrediting agencies either directly follow the ISO standards or are closely linked to them. The idea is to get uniform standards around the world.

Senator Grafstein: You have indicated that there is an international convention. Have we ratified that convention?

Mr. Fourny: It is a scientific convention established by our peers and it is self-governing.

Senator Grafstein: Why have we not done under this legislation what we have done in other schemes. In other words, why have we not designated laboratories so that they come under the federal regulatory umbrella?

I stand to be corrected, however, in certain areas of health, I believe that laboratories require a certain designation denoting that they are federally approved, designated, regulated or accredited under a federal regulatory regime. Why was that not adopted in this legislation?

As I mentioned earlier, the legislation refers to the ability of the commissioner to deem a laboratory appropriate. However, it does not set out what tests he must adopt to do that; nor does it really tighten the confidentiality net we are looking for as it applies to the RCMP forensic labs.

This may be a technical legal question and, if so, it might be answered by legal counsel. Obviously there is a concern here about privacy. This is an extraordinary power and therefore extraordinary care should be taken in setting up a regulatory regime equal at least to that followed in health matters.

Mr. Michael E. Zigayer, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice: All our friends and colleagues in Ontario and Quebec and the RCMP satellite laboratories have been working toward uniform accreditation so that each can have confidence in the work the other is producing. That is basic to the success of the national DNA data bank.

There is another factor though, and that is that administration of justice in the provinces is a provincial responsibility. The labs in Quebec and Ontario fall under the responsibility of the provincial ministers responsible for the administration of justice. Therefore, it is necessary to come to a consensus on these issues.

It would not be well received in Quebec if it were decided that the Commissioner of the RCMP was responsible for setting the standards and issuing approval or disapproval. Ultimately, there will be some scheme worked out that is acceptable to all those involved. However, it is a matter of some sensitivity in Quebec and probably also in Ontario, that the turf be respected.

M. Gaudette: Ils sont accrédités, et les organismes d'accréditation s'alignent directement sur les normes ISO ou très près de cela. L'idée, c'est d'en arriver à des normes universelles.

Le sénateur Grafstein: Vous avez signalé l'existence d'une convention internationale. Avons-nous ratifié cette convention?

M. Fourny: C'est une convention scientifique établie par nos pairs et dont l'administration est autonome.

Le sénateur Grafstein: Pourquoi n'avons-nous pas fait dans ce projet de loi ce que nous avons fait ailleurs? Autrement dit, pourquoi n'avons-nous pas désigné des laboratoires qui relèveraient de la réglementation fédérale?

Je vous prie de me corriger si je fais erreur, mais dans certains champs du secteur de la santé, je crois que les laboratoires doivent avoir une certaine désignation, c'est-à-dire qu'ils sont approuvés, désignés, réglementés ou accrédités sous le régime de la réglementation fédérale. Pourquoi n'avons-nous pas procédé ainsi dans le cas qui nous occupe?

Comme je l'ai déjà mentionné, le projet de loi confère au commissaire la capacité de juger si le laboratoire est compétent pour faire le travail en question. Toutefois, le législateur n'y a pas précisé les critères que le commissaire doit appliquer, ni resserre vraiment les mailles du filet de la confidentialité que nous cherchons à avoir dans le cas des laboratoires judiciaires de la GRC.

Je vais poser une question juridique qui est peut-être technique. C'est peut-être le conseiller juridique qui y répondra. Visiblement, on se préoccupe ici de la protection des renseignements personnels. Il s'agit d'un pouvoir extraordinaire, si bien qu'il faut mettre un soin extraordinaire à créer un régime réglementaire au moins égal à celui que l'on applique à certaines questions relevant de la santé.

M. Michael E. Zigayer, avocat-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice: Tous nos amis et collègues en Ontario et au Québec, et dans les laboratoires satellites de la GRC travaillent à une sorte d'accréditation uniforme, pour que chacun ait confiance aux travaux de l'autre. C'est un élément essentiel du succès de la banque nationale de données génétiques.

Il existe tout de même un autre facteur qui entre en ligne de compte: l'administration de la justice, dans les provinces, est une responsabilité provinciale. Les labos au Québec et en Ontario relèvent de la responsabilité des ministres provinciaux chargés de l'administration de la justice. Par conséquent, il est nécessaire d'en arriver à un consensus sur ces questions.

La chose ne serait pas bien reçue au Québec s'il était décidé que le commissaire de la GRC était responsable de l'établissement des normes et des approbations. En dernière analyse, je crois qu'il nous en arriverons à un régime qui est acceptable pour toutes les parties. Tout de même, c'est une question assez délicate au Québec et probablement aussi en Ontario — les champs de compétences doivent être respectés.

Senator Nolin: You have repeated the words "quality control" a few times in your presentation. When you are controlling quality, what are you looking for and for what reason?

Mr. Fourney: We are trying to develop a system of checks and balances that will be used on a routine basis to provide what we call a quality standard or quality result. In other words, the match is a true match, and a non-match is a non-match.

Senator Nolin: Is that what you call a hit?

Mr. Fourney: A hit or a match, whatever you want to call it.

This is not only for scientific concerns. Any medical test will also have a series of checks and balances and quality assurances built into it so that we can be confident of the results.

In other words, if you have a diagnostic test done in a local hospital, you want to ensure that a qualified and trained person performs it. This way, the results can be interpreted properly and it is possible to ensure that the particular controls, the negative and positive results, are in place to obtain the correct result and interpretation.

Quality assurance and training is an extremely important issue in the forensic community. Mr. Gaudette can speak to the actual training that we go through. However, as the person or the scientist in charge of developing and implementing many of the technologies, I can tell you that, in the end, we must have confidence that the data we store will be used properly.

Quality assurance is a complete measure that will allow us to have confidence in the results that are generated. It is similar to having confidence in the way a car is manufactured. You get into the car and you know the wheels will not fall off.

Senator Nolin: I am convinced that there is always a possibility for fault. However, the infallibility of the system is proven. What is not proven is human error.

Mr. Fourney: Correct.

Senator Nolin: That is my concern.

Mr. Fourney: We have an understudy training program with a series of qualifying exams and we constantly monitor the product. The results are checked by two people.

For instance, in the Swissair 111 investigation, two people reviewed the DNA results and they had to arrive at a consensus. It would be similar to a doctor going through medical training. Before he is allowed to operate on you, he must assure everyone that he has the proper training, that he understands the science and technology, and that he is able to apply his studies properly.

Le sénateur Nolin: Vous avez parlé du «contrôle de la qualité» à quelques reprises durant votre exposé. Lorsque vous contrôlez la qualité, quelles sont les choses que vous regardez et pourquoi le faites-vous?

M. Fourney: Nous essayons de concevoir un système de freins et contrepoids qui pourra s'appliquer systématiquement, de manière à en arriver à ce que nous appelons une norme de qualité ou un résultat de qualité. Autrement dit, la concordance serait une véritable concordance, et la non-concordance, une non-concordance.

Le sénateur Nolin: C'est ce que vous appelez une correspondance?

M. Fourney: Une correspondance ou une concordance, quel que soit le terme que vous voulez utiliser.

Ce n'est pas seulement pour des raisons scientifiques que nous faisons cela. Toute épreuve médicale comporterait aussi une série de freins et contrepoids et des mesures d'assurance de la qualité, pour que les résultats nous inspirent confiance.

Autrement dit, si vous faites faire une épreuve diagnostique dans un hôpital local, vous voulez vous assurer que ce soit une personne qualifiée et dûment formée qui s'en charge. De cette façon, les résultats peuvent être interprétés correctement, et il est possible de s'assurer que les contrôles particuliers qui s'appliquent, les résultats négatifs et positifs, sont là pour que les résultats et l'interprétation se tiennent.

L'assurance de la qualité et la formation représentent une question extrêmement importante dans le monde de la criminalistique. M. Gaudette peut parler de la formation que nous subissons. Toutefois, étant le scientifique chargé d'élaborer et de mettre en application un grand nombre des techniques en question, je puis vous dire qu'il nous faut, en dernière analyse, avoir la conviction que les données que nous stockons seront utilisées à bon escient.

L'assurance de la qualité est une mesure complète qui nous permet de croire aux résultats produits. C'est un peu comme la confiance que nous avons quant à la façon dont une voiture a été fabriquée. On monte dans la voiture, et on sait qu'on ne perdra pas une roue en cours de route.

Le sénateur Nolin: Je suis convaincu qu'il y a toujours une faute possible. Tout de même, il a été démontré que le système est infaillible. Il demeure que l'être humain, lui, ne l'est pas.

M. Fourney: Vous avez raison.

Le sénateur Nolin: Voilà ce qui me préoccupe.

M. Fourney: Nous avons un programme de formation de stagiaires qui comporte des séries d'examen de qualifications, et nous contrôlons constamment le produit. Les résultats sont vérifiés par deux personnes.

Par exemple, au cours de l'enquête sur le vol 111 de la Swissair, deux personnes ont passé en revue les résultats de l'analyse génétique. Elles devaient en arriver à un consensus. C'est comme le médecin qui subit sa formation médicale. Avant qu'il ne puisse pratiquer sur vous une intervention chirurgicale, il doit convaincre tout le monde du fait qu'il possède la bonne

At the same time, we must maintain in the operational setting what we call proficiency tests on a yearly basis. During these tests, people are given a series of tests, the results of which are known to us but not to them. They must write the test and come up with the correct result. This is part of a quality assurance program in an ISO-accredited laboratory.

Mr. Gaudette: From a legislative standpoint concerning the database, there is another fail-safe mechanism. Mr. Saada referred to it this afternoon. Even if a sample is found to match someone in the Convicted Offenders Index, that particular information is not used in court. That enables one to obtain a warrant and then another test is done. There is a quality control in that.

Senator Joyal: Mr. Fournery, I should like to return to your comments on the consideration of genetic privacy. Did anyone in the Department of Justice review those guidelines in the context of privacy issues?

Mr. Fournery: The guidelines I referred to were the international guidelines that we comply to for operational casework as we speak. They were developed by a technical working group of DNA analysis methods and ratified by an international group of scientists, including us.

What we must draft for the national DNA data bank is a set of guidelines specific for the national DNA data bank taken from what we have already learned, but also the special aspects of the database that are present in routine operational case work.

Currently, a group of representatives from various laboratories in Canada are meeting to draft a set of policy guidelines. We will also have members from the Department of Justice and our own legal services to review the guidelines prior to any implementation.

Senator Joyal: What parliamentary input do you foresee in the review process of those guidelines to ensure that we are satisfied in terms of the privacy protection?

The Chairman: This may be a question on which you would prefer to get back to us later or perhaps the department could provide us an answer.

Senator Joyal: We are very concerned that once the bank is there, there will be worldwide access and there will be no privacy limited to Canada. There might be good security reasons for that. You have certainly explained that there are good reasons to use this system.

formation, qu'il comprend la science et la technique, et qu'il est en mesure d'appliquer comme il se doit ce qu'il a appris.

En même temps, il nous faut maintenir dans le contexte opérationnel ce que nous appelons des épreuves de compétence tous les ans. Les gens subissent ainsi une série d'épreuves, dont nous connaissons les résultats, ce qui n'est pas le cas pour eux. Ils doivent subir l'épreuve et donner la bonne réponse aux questions posées. Cela fait partie d'un programme d'assurance de la qualité appliquée dans un laboratoire ayant la certification ISO.

M. Gaudette: D'un point de vue législatif, il y a un autre mécanisme de protection en cas de défaut qui s'applique à la banque de données. M. Saada en a parlé cet après-midi. Même si l'analyse de l'échantillon permet d'établir une concordance avec quelqu'un qui figure dans le fichier des condamnés, cette information particulière n'est pas utilisée devant les tribunaux. C'est qu'il faut alors obtenir un mandat, puis faire procéder à une autre analyse. Voilà un contrôle de la qualité.

Le sénateur Joyal: Monsieur Fournery, j'aimerais revenir à ce que vous avez dit à propos de la protection des renseignements génétiques personnels. Est-ce que quelqu'un du ministère de la Justice a examiné les lignes directrices applicables dans ce contexte?

Mr. Fournery: Les lignes directrices dont je parlais sont les lignes directrices internationales auxquelles nous nous conformons pour les cas concrets qui nous sont confiés. Elles sont le fruit de travaux d'un groupe de travail technique sur les méthodes d'analyse de l'ADN et elles ont été ratifiées par un groupe international de scientifiques, nous-mêmes compris.

Ce que nous devons faire, c'est rédiger une série de lignes directrices propres à la banque nationale de données génétiques, partant des leçons déjà apprises, mais en tenant compte aussi des aspects particuliers de la banque de données qui se rapportent à nos enquêtes particulières.

À l'heure actuelle, un groupe de représentants provenant de divers laboratoires au Canada se réunit pour mettre sur papier une série de lignes directrices. Il y a aussi des fonctionnaires du ministère de la Justice et de nos propres services juridiques qui examineront les lignes directrices avant qu'elles ne soient mises en œuvre.

Le sénateur Joyal: Quel est l'apport du Parlement que vous prévoyez en ce qui concerne l'examen des lignes directrices, pour que nous soyons convaincus que les renseignements personnels des gens en question sont bien protégés?

La présidente: Vous allez peut-être préférer nous revenir là-dessus plus tard, ou encore c'est le ministère qui pourrait nous donner une réponse.

Le sénateur Joyal: Nous nous soucions beaucoup de l'éventualité que, une fois la banque de données en place, il y ait un accès «international» aux données sans qu'il n'y ait de protection des renseignements personnels qui se limite au Canada. Il y a de bonnes raisons de sécurité qui expliquent cela. Vous avez certainement exposé les bonnes raisons pour lesquelles on recourt à ce système.

There is a significant amount of additional openness to the system that begs the question as to how much further protection citizens should be given. This is especially a concern when we expect that the samples in the data bank will be deleted from the system. We must have compelling arguments to go beyond the protection to which an individual is entitled in a world where everything is accessible.

What is the privacy of an individual in today's world and in the world of tomorrow? When you say that you want to keep the samples — if there is a good reason to go to court to get a warrant, to convince a judge that a sample should be taken — that is in conflict with my personal conviction, the fundamental principle of rehabilitation and pardon, that a person has paid his or her debt, and it is over. Those are the roots of our administration of justice. We keep a part of that person somewhere because, one day, we may want to look at it again. That bothers me.

You are a learned scientific person and I respect your conclusions. However, with regard to that issue, I tend to differ because it is an interpretation; it is not scientific data. You are asking me to believe that, in the future, scientists will develop further means of analysis, and then, of course, at that time, we might need it for some other purpose.

The person has paid his or her debt. It is over. We delete the case. He or she has a chance to go ahead.

Senator Nolin: It is not only privacy control, it is also quality control.

Senator Joyal: My next question is further to the picture of the Romanov family. All the articles I have read indicate that it is not as clear as you have indicated as to their remains being buried in St. Petersburg. You will also remember that there was a famous dress that was the object of certain samples. The conclusions with regard to the dress were not that clear either.

At this point in time, how sure are you?

Mr. Fourney: I will first answer the Romanov question because it is of personal interest to me, not only as an historical buff but also as a scientist.

I am absolutely convinced that those are the Romanovs. Apart from the genetics and the DNA, there are many other pieces of information. This is typical of a crime scene in an operational case, where DNA is a tool that has to be applied properly in compliance with every other piece of information.

We have a lot of information concerning the time the Romanovs were shot and how they were transported. The fact that the gravesite was actually found was as a result of a tip from someone who, presumably, was either there at the time or knew someone who was. They did not just start digging around. They found the exact gravesite, which was protected for a number of years, simply because they did not want the remains disturbed and

Le système sera suffisamment accessible pour qu'on se demande si on devrait accorder une protection supplémentaire aux citoyens. Cela est particulièrement préoccupant lorsqu'on s'attend à ce que les échantillons de la banque de données soient supprimés du système. Nous avons besoin d'arguments probants pour réduire la protection à laquelle une personne a droit dans un monde où tout est accessible.

Que signifie la protection des renseignements personnels dans le monde d'aujourd'hui et dans celui de demain? Lorsque vous dites que vous voulez conserver les échantillons — s'il existe une bonne raison d'aller en cour pour obtenir un mandat, pour convaincre un juge de prélever un échantillon — cela entre en conflit avec mes convictions personnelles, avec le principe fondamental de la réhabilitation et du pardon, et du remboursement de la dette d'une personne à la société. Ce sont les racines de notre système judiciaire. Nous conservons une partie de cette personne quelque part, parce que, un jour, nous pourrions vouloir l'examiner de nouveau. Cela me préoccupe.

Vous êtes un scientifique, un savant, et je respecte vos conclusions. Cependant, en ce qui concerne cette question, j'ai tendance à avoir une opinion différente parce qu'il s'agit d'une interprétation, et non de données scientifiques. Vous me demandez de croire que, à l'avenir, les scientifiques élaboreront d'autres moyens d'analyse, et que, à ce moment-là, nous pourrions bien entendu en avoir besoin à d'autres fins.

La personne a remboursé sa dette. C'est terminé. Nous fermons le dossier. Elle a alors l'occasion de refaire sa vie.

Le sénateur Nolin: Il est question non seulement de contrôle des renseignements personnels, mais également de contrôle de la qualité.

Le sénateur Joyal: Ma prochaine question est liée à la famille Romanov. Tous les articles que j'ai lus révèlent qu'il n'est pas aussi certain que vous l'avez mentionné que leurs restes soient enterrés à Saint-Pétersbourg. Vous vous souviendrez également qu'une robe célèbre a fait l'objet de certains échantillons. Les conclusions relatives à cette robe n'étaient pas si limpides non plus.

À l'heure actuelle, quel est votre degré de certitude?

M. Fourney: Je vais d'abord répondre à la question concernant les Romanov puisqu'elle m'intéresse personnellement, non seulement en tant que mordu d'histoire, mais également à titre de scientifique.

Je suis absolument convaincu que ces restes sont ceux des Romanov. En plus des renseignements génétiques et des échantillons d'ADN, nous disposons de nombreuses autres pièces d'information. Comme dans le cas d'un dossier criminel, l'ADN est ici un outil qu'on doit utiliser adéquatement en tenant compte de toute autre pièce d'information.

Nous disposons d'un grand nombre de renseignements concernant le moment où les Romanov ont été tués et la façon dont ils ont été transportés. En fait, la découverte de la tombe résulte d'un tuyau obtenu de quelqu'un qui, probablement, se trouvait à cet endroit à l'époque où qui connaissait quelqu'un qui s'y trouvait. On n'a pas simplement commencé à creuser un peu partout. On a trouvé l'endroit exact de la tombe, qui était protégée

to avoid identification. They knew about the gravesite and there had to be a change in government before they could pursue it.

Two types of tests were done with the Romanovs. The first was the STR analysis, which I showed you earlier and which established the biological inheritance from father to son. There were a number of other individuals in that gravesite who were clearly identified as a servant and a doctor. They are not related in any way. The test clearly identified the children, and how they were biologically related.

Let us refer to the test that was actually used. It is called mitochondrial DNA typing. It is yet another procedure, which has not been applied in Canada. What is interesting about mitochondrial DNA is that it is inherited internally. The DNA pattern of the mother is given to all her offspring. It is exactly opposite to what we do with forensic science.

They used a second more compelling test for actual identification of that group of individuals. The problem with mitochondrial DNA typing is that it is not discriminatory. In other words, anyone who has inherited this maternal genetic pattern will have the same pattern.

They took a blood sample from the Duke of Edinburgh who has direct lineage through ascent. His pattern had one slight mutation that matched a mutation in the sequence pattern. They actually sequenced the DNA.

There was still some contest. Therefore, they took a DNA sample from the brother of Czar Nicholas. It was sequenced and it matched exactly, including the mutation that had been inherited through the entire family of Czar Nicholas.

From a scientific point of view, I am convinced that is the Romanov family.

Senator Grafstein: Does that include his son Alexi?

Mr. Fournay: A number of individuals have come forward claiming to be direct descendants. Without getting into great detail, I can tell you that many of those individuals have had their DNA tested. They probably do not talk too much about their patterns.

Senator Joyal: This afternoon we were told that the time frame within which we could delete everything was one year. We were also told to ask the scientific expert why it will take one year. Could you answer that question?

Mr. Fournay: I do not think they said it was from a scientific point of view.

Mr. Gaudette: I believe it had to do with the Criminal Records Act.

Mr. Zigayer: I have an answer for you on your comments regarding retention, senator, which is a blend of science and law.

depuis un certain nombre d'année simplement parce qu'on voulait pas remuer les restes et pour éviter toute identification. On connaissait l'existence de cette tombe, et il a fallu un changement de gouvernement pour qu'elle fasse l'objet de fouilles.

On a effectué deux types de tests sur les restes des Romanovs. On a d'abord effectué une analyse de séquences courtes répétées en tandem (STR), dont je vous ai parlé plus tôt, qui a établi le patrimoine biologique de père en fils. On a trouvé dans la tombe d'autres personnes qui ont été clairement identifiées comme serviteur et un médecin. Ils n'ont aucun lien familial. Le test a également clairement identifié les enfants et déterminé les lieux biologiques qui les unissaient.

Laissez-moi parler du test qui a réellement été utilisé. Il s'agit de l'identification de l'ADN mitochondrial. Il s'agit d'une autre méthode qui n'a pas encore été appliquée au Canada. Ce qui est intéressant à propos de l'ADN mitochondrial, c'est qu'il est héréditaire. Le motif de l'ADN de la mère est transmis à toute la progéniture. C'est exactement l'inverse de la démarche de médecine légale.

On a utilisé un deuxième test encore plus probant pour identifier ce groupe de personnes. Le problème que présente l'identification de l'ADN mitochondrial, c'est qu'il ne permet pas de faire une discrimination. En d'autres mots, quiconque a hérité de ce motif génétique maternel aura le même motif.

On a donc prélevé un échantillon du sang du duc d'Édimbourg qui est un membre direct de cette lignée. Son motif révélait une petite mutation qui correspondait à une mutation de la séquence. On a en fait séquencé l'ADN.

Mais il y avait toujours des sceptiques. Par conséquent, on a prélevé un échantillon d'ADN sur le corps du frère du tsar Nicolas. Après l'avoir séquencé, on a constaté qu'il correspondait exactement à celui du duc, notamment en ce qui concerne la mutation dont la famille entière du tsar Nicolas avait hérité.

D'un point de vue scientifique, je suis convaincu qu'il s'agit de la famille Romanov.

Le sénateur Grafstein: Y compris le fils du tsar, Alexis?

Mr. Fournay: Un certain nombre de personnes ont prétendu être des descendants directs du tsar. Sans donner plus de détails, je peux vous dire que nombre de ces personnes ont subi un test d'ADN. Et elles ne crient probablement pas les résultats sur leurs toits.

Le sénateur Joyal: Cet après-midi, on nous a affirmé qu'il pouvait tout détruire en un an. On nous a également conseillé de demander à l'expert scientifique la raison pour laquelle ça prendra un an. Pouvez-vous répondre à cette question?

Mr. Fournay: Je ne crois pas qu'on vous a dit que c'était un point de vue scientifique.

Mr. Gaudette: Je crois que ce délai est lié à la Loi sur le cas judiciaire.

Mr. Zigayer: En ce qui concerne la conservation des données, je peux vous fournir une réponse, sénateur, qui mêle la science et le droit.

Earlier this evening, Dr. Fourney went through the recent evolution of DNA science and he talked about RFLP. In fact, when the RCMP began its casework, in the first cases, including the Bourguignon case in Ottawa, they were using RFLP technology. At the same time, they were working with, proving and developing this new PCR technology. Most of their work is now done using PCR.

As time goes by, Dr. Fourney is predicting that there may be a quicker, more accurate and cost-effective method of doing the DNA analysis in the future. If the FBI were to adopt this new technology, along with some of our other partners in the world who use DNA technology in criminal investigation, there could be a considerable amount of pressure for Canada to adopt this next technology. If we do, then we would have to consider what to do with the data bank we already have.

If the bodily samples of the persons whose profiles were in the data bank were not retained, and we adopted this new technology, then we would have two data banks, one that could not speak to the other. We would be comparing apples to oranges.

Senator Joyal: The Americans will do the same thing. If they improve their system, their data bank will not be useful either.

Mr. Fourney: That has actually happened. They started off with an RFLP data bank. Over the course of the last two years, they have been very involved in developing PCR technology. We have met as a group to set in place a set of standards, not only quality assurance, but also scientific assurance, for that very reason. What we want to develop is data banks that will be able to talk to each other and evolve in the same scope.

What Mr. Zigayer has said is very true. I fully expect that in another few years this entire technology will be microchip based and the process will be faster and more cost-effective. If everyone else in the world moves toward the microchip-based technology because they are able to satisfy even privacy issues with the way the data is being handled, then we would not be able to communicate with them. More important, we would not be able to harness that technology for its usefulness.

As I told you, RFLP technology, although very sensitive and robust, requires much more DNA.

In the last few years we have been able to solve cases going back 25 and 30 years with the advance of this new technology. We would be remiss in Canada if we did not apply the most discriminating, sensitive and robust technology for the application of justice.

In British Columbia alone, there are more than 200 unsolved murders that will probably be solved through the harnessing of some of this new genetic technology. If an individual has passed away, leaving his sample in a database, it will be of extreme

Plus tôt ce soir, M. Fourney a parlé de la récente évolution de la science de l'ADN et du RFLP. En fait, lorsque la GRC a commencé à traiter les premiers dossiers, y compris le dossier Bourguignon à Ottawa, elle utilisait la technologie RFLP. En même temps, elle élaborait, testait et utilisait la nouvelle technologie PCR. La plupart de ses travaux sont maintenant effectués à l'aide de la PCR.

M. Fourney prévoit qu'on disposera à l'avenir d'une méthode plus rapide, plus précise et plus rentable d'effectuer les analyses génétiques. Si le FBI adopte cette nouvelle technologie, ainsi que certains de nos partenaires dans le monde qui utilisent la technologie génétique aux fins d'enquêtes criminelles, le Canada pourrait subir des pressions considérables qui le forceraient à adopter cette nouvelle technologie. Dans un tel cas, nous devrons envisager ce que nous devons faire avec la banque de données dont nous disposons déjà.

Si les échantillons corporels des personnes dont le profil se trouve dans la banque de données ne sont pas conservés, et que nous adoptons cette nouvelle technologie, nous disposerons de deux banques de données qui ne peuvent communiquer entre elles. Cela reviendrait à comparer des pommes avec des oranges.

Le sénateur Joyal: Les Américains feront de même. S'ils améliorent leur système, leur banque de données ne sera pas plus utile.

M. Fourney: C'est ce qui arrive présentement. Ils ont commencé par une banque de données RFLP. Au cours des deux dernières années, ils ont consacré beaucoup de temps à l'élaboration de la technologie PCR. Nous nous sommes rencontrés en groupe pour mettre en place une série de normes relatives non seulement à l'assurance de la qualité, mais également à l'assurance scientifique, exactement pour cette raison. Ce que nous voulons élaborer, ce sont des banques de données qui seront en mesure de communiquer entre elles et d'évoluer dans le même champ d'application.

Ce qu'a dit M. Zigayer est très vrai. Je prévois que, d'ici quelques années, l'ensemble de la technologie sera fondée sur les micropuces, et que le processus sera plus rapide et plus rentable. Si tous les autres pays du monde se dirigent vers la technologie axée sur les micropuces parce que la façon dont les données sont traitées permet de respecter la protection des renseignements personnels, nos banques de données ne seront pas en mesure de communiquer avec les leurs. Fait encore plus important: nous serions incapables d'exploiter toute l'utilité de cette technologie.

Comme je vous l'ai mentionné, la technologie RFLP, bien qu'efficace et robuste, exige un volume beaucoup plus élevé d'ADN.

Au cours des dernières années, nous avons pu résoudre des affaires remontant à 25 ou 30 ans, grâce à l'évolution de cette nouvelle technologie. Nous nous montrerions négligents si nous n'utilisions pas la technologie la plus perfectionnée, la plus efficace et la plus robuste pour appliquer la justice.

En Colombie-Britannique seulement, on compte plus de 200 meurtres non résolus qu'on pourra élucider grâce à l'utilisation d'une partie de cette nouvelle technologie génétique. Si on conserve dans la base de données l'échantillon d'une

importance in helping the investigator with any kind of serial murder case. Whatever technology comes along in the future, we can apply it in the proper manner. The chances are it will be more sensitive and more discreet in the future.

Mr. Gaudette: Most jurisdictions that have passed DNA data bank legislation have included a provision for retaining the samples for exactly those reasons. In some countries, they have had to make changes already because they started the data bank back in the RFLP days.

Mr. Zigayer: One option is to have the RCMP pay for the maintenance of the earlier data bank with the old technology, as well as the operation of a new data bank using new technology. In that scenario, casework coming in would have to be sampled and analyzed twice; once against the first data bank and once against the second.

The alternative is to forget the old data bank, and start anew. Some of the American states have had to do that. However, if you start anew, you have basically lost a lot of the investigative tools that you had invested in so much in the first place.

Another option would be to resample everyone who has been convicted. However, as Senator Joyal said, once an individual has served his time, he has paid his debt to society. Therefore, how could the crown or the police go back to those people and ask them to make another deposit in the bank. I do not think that would work.

The best approach to this serious problem of developing the evolution of science is to provide for the retention of bodily substances, thus avoiding having to go back to persons who have finished their sentences. You move on and maintain an effective data bank for the state.

Mr. Fournay: A person may actually want his or her sample retained in the data bank. This sounds rather unique, however, there have been instances in the forensic science service where a person has paid his dues to society and has been released. He has then tried to come back and donate his own sample, because when a similar crime is committed in the area, he is the usual suspect and he is questioned.

In a number of instances, people have asked to have their sample added to the data bank, in order to have it checked and verified so that they can be exonerated. It is the fastest way to exonerate someone if it is claimed that they were at a particular crime scene where a biological sample is available.

The Chairman: It is interesting to note that the first use of a DNA sample was to clear someone of a particular crime.

Senator Joyal: You referred to other countries that have adopted legislation. Could you list those countries?

personne défunte, cela aidera grandement le policier qui enquête sur une série de meurtres. Quelle que soit la technologie de l'avenir, nous pouvons l'appliquer de façon adéquate. Il est donc probable qu'elle sera plus efficace et discrète dans l'avenir.

Mr. Gaudette: La plupart des administrations qui ont adopté une loi sur les banques de données génétiques ont prévu de conserver les échantillons exactement pour ces raisons. Certains pays ont déjà dû effectuer des changements, parce qu'ils avaient élaboré leur banque de données à l'époque du RFLP.

Mr. Zigayer: Une des options serait de demander à la GRC d'assumer les frais de l'entretien de l'ancienne banque de données dotée de l'ancienne technologie, et du fonctionnement d'une nouvelle banque de données dotée de la nouvelle technologie. Selon cette hypothèse, les nouveaux cas devraient être échantillonnés et analysés deux fois: une fois à l'aide de la première banque de données, et une autre fois à l'aide de la deuxième.

L'autre option est d'oublier l'ancienne banque de données et d'en élaborer une nouvelle. Certains États américains ont dû avoir recours à cette solution. Cependant, si on élabore une nouvelle banque de données, on perdra essentiellement un grand nombre d'outils d'enquête dans lesquels on avait investi tant d'argent.

Une autre option consisterait à obtenir de nouveaux échantillons de quiconque a été reconnu coupable. Cependant, comme le sénateur Joyal l'a mentionné, une fois qu'une personne a purgé sa peine, elle a remboursé sa dette à la société. Par conséquent, comment la couronne ou la police pourrait-elle exiger de ces personnes qu'elles fournissent d'autres données à la banque? Je ne crois pas que cela serait possible.

La meilleure approche à l'égard de ce grave problème est l'évolution de la science consiste à prévoir la conservation des substances corporelles, ce qui nous évitera d'embêter les personnes qui ont purgé leur peine. On va de l'avant et on maintient une banque de données efficace pour l'État.

Mr. Fournay: Une personne pourrait demander que son échantillon soit conservé dans la banque de données. Même si cela semble peu probable, la science légale nous offre quelques exemples à ce titre. Il est déjà arrivé qu'une personne, qui avait remboursé sa dette à la société et qui avait été relâchée, manifeste la volonté de donner un échantillon génétique, parce qu'à l'occasion d'un crime semblable était commis dans sa région, elle était habituellement soupçonnée et interrogée.

Dans certains cas, des personnes ont demandé que leur échantillon soit entré dans la banque de données et vérifié, afin qu'elles soient exonerées. Il s'agit du moyen le plus rapide d'exonérer une personne lorsqu'on prétend qu'elle se trouvait sur les lieux d'un crime et qu'on dispose d'un échantillon biologique.

La présidente: Il est intéressant de noter qu'on a utilisé pour la première fois un échantillon d'ADN pour exonerer quelqu'un d'un crime particulier.

Le sénateur Joyal: Vous avez parlé d'autres pays qui ont adopté une loi à cet égard. Pourriez-vous les énumérer?

Do you know with which countries Canada could expect to enter into an agreement? How wide will we expand Canada's boundaries in terms of data banks?

Mr. Gaudette: The very first DNA legislation was passed in the United States in the early 1900s. Every state has now passed DNA data bank legislation. It is a state by state system, but they also have national legislation.

The United Kingdom has the biggest and most successful DNA data bank in the world. The Netherlands and New Zealand also have DNA data bank legislation, and I understand that Austria and Germany have recently obtained legislation. There are a number of other countries and there are also many countries that are very close to having legislation, as is Canada. Notable among those countries are Australia, Norway and Sweden, and various other European countries.

At this time, I am not aware of Asian or any Middle Eastern countries that are considering the data bank legislation.

Senator Fraser: I understand the work being done to elaborate effective conventions and procedures in international systems. However, the nature of scientific conventions and the protocols tend to bind scientists. They will not bind the commission.

In law, all we will have in terms of control of what actually gets tested, is that the commissioner shall safely and securely store the portions of the samples of the bodily substances that he or she considers appropriate and destroy the rest. Are there legal safeguards in some other statute that would ensure that the commissioner does in fact restrict it to the current 13 magic uncoded elements that we can look at?

Mr. Gaudette: There are other legal safeguards in the act itself.

Mr. Zigayer: The testing protocol that the RCMP will develop as the basis of its data bank — the way they look at the DNA chromosome — is not addressed in the Criminal Code nor in this proposed legislation.

However, there is provision in the proposed DNA identification act for the making of regulations. It may be appropriate to consider the testing protocol as a subject for these regulations. It is only for the management and operation of the data bank, not for other purposes.

With respect to any exchanges of information with other states, it is important to note that it must be a direct request, similar to a mutual legal assistance request. It should not be simply giving the FBI access to a terminal so that they have full access to the computer. This is the way we saw it in the development stage.

For example, if a serial sex offender is operating around Detroit and a serial sex offender is operating on the other side of the bridge in Windsor, perhaps the Detroit police and Windsor police could work together to confirm they are dealing with the same

Savez-vous avec quels pays le Canada pourrait conclure une entente? Dans quelle mesure le Canada repoussera-t-il ses frontières en matière de banques de données?

M. Gaudette: La toute première loi sur la génétique a été adoptée aux États-Unis au début des années 1900. Chaque État a maintenant adopté une loi sur les banques de données génétiques. Il s'agit d'un système propre à chaque État, mais il existe également une loi nationale.

Le Royaume-Uni dispose de la banque de données génétiques la plus importante et la plus fructueuse du monde. Les Pays-Bas et la Nouvelle-Zélande ont également adopté une loi sur les banques de données génétiques, et je crois comprendre que l'Autriche et l'Allemagne ont récemment fait de même. Comme le Canada, de nombreux autres pays sont sur le point d'adopter leur loi, notamment l'Australie, la Norvège, la Suède et divers autres pays européens.

À l'heure actuelle, je ne connais aucun pays asiatique ou du Moyen-Orient qui envisage d'adopter une loi sur les banques de données génétiques.

Le sénateur Fraser: Je crois comprendre que des travaux sont effectués pour élaborer des accords et des procédures efficaces dans les systèmes internationaux. Cependant, la nature des accords scientifiques et les protocoles ont tendance à aveugler les scientifiques.

Du point de vue juridique, la seule façon dont le commissaire pourra contrôler ce qui est véritablement testé, c'est en entreposant de façon sécuritaire les parties d'échantillons des substances corporelles qu'il considère appropriées, et en détruisant le reste. D'autres lois prévoient-elles des dispositions qui nous permettraient de nous assurer que le commissaire se limite vraiment aux 13 éléments magiques non codés actuels que nous pouvons examiner?

M. Gaudette: On trouve d'autres dispositions législatives dans la loi même.

Mr. Zigayer: Ni le Code criminel, ni le projet de loi ne prévoient le type de protocole d'essai que la GRC élaborera pour sa banque de données — la façon d'examiner le chromosome de l'ADN.

Cependant, on trouve une disposition dans la loi sur l'identification génétique proposée concernant l'élaboration de règlements. Il serait peut-être approprié d'envisager que le protocole d'essai fasse l'objet de tels règlements, pour des raisons de gestion et de fonctionnement de la banque de données, et pour aucune autre fin.

En ce qui concerne les échanges d'information avec d'autres États, il est important de noter qu'on devrait formuler une demande directe, semblable à la demande d'entraide juridique. On ne devrait pas simplement donner au FBI l'accès à un terminal et à toutes ses données. C'est ce que nous avons prévu à l'étape du développement.

Par exemple, si un agresseur sexuel en série exerce ses ravages dans la région de Détroit, et que, de l'autre côté du pont, à Windsor, on fait face au même problème, les polices des deux villes pourraient collaborer afin de confirmer s'il s'agit du même

suspect. This could be done either through the FBI to the RCMP or vice versa. There would be an opportunity for the two countries to work together to solve this case.

This is provided as a possibility in the legislation. No contracts have been written and no agreements have been signed with any countries. It is simply putting something out there as a possible tool that can be used if the right conditions are met. You will see that they must respect the provisions of the Privacy Act — in subsections 6(3) and (4) of the Bill; subsection 6(5) refers back to (3) and (4). That is an attempt at a safeguard.

Senator Fraser: Clearly, we are not trying to weaken a major scientific advance here. However, there will be days when there is considerable pressure on the commissioner or his delegated officer to come up with results that might be achieved with more extensive testing. That is the way the world works. I am not saying there is anything wrong with a great deal of pressure on the police to solve a case, but the temptation to look for whatever evidence may be available will become very strong. That is why I am interested in what safeguards exist to limit what we look for, so that we do not invade a person's privacy.

Mechanically speaking, I assume the equipment that is used can test whatever you tell it to test for. They are not manufactured just to test for the 13 elements, are they?

Mr. Fournay: No.

Senator Fraser: They can look at whatever there is. You could, I suppose, build in a governor or a computer program that would limit it.

Mr. Fournay: The technology itself is developed primarily for the human genome mapping initiative, the sequencing of an entire human genome or genetic blueprint.

From a forensic point of view, or certainly from our practical point of view, each test that we apply has to be rigorously validated in a forensic setting to not only meet the scientific challenges, but also the legal challenges within a court of law. We would not even attempt to use a test that has not been completely validated for our forensic application.

As I mentioned earlier, when you start zeroing in on other components of the DNA, they are not discriminating for our purposes. Therefore, we would not be interested, and we lack the expertise. I do not have the ability to do that. I have the knowledge, I suppose, to try to do it.

In the past, when I worked on breast cancer research, that is exactly what we were doing. However, in the situation that we are addressing now, we prescribe a certain procedure. It is followed, and the rules and techniques are well established in our protocol manual as standard operating procedures. We would have no reason to test something else, nor would we wish to do so.

suspect. Cela pourrait s'effectuer par l'entremise du FBI et de la GRC. Les deux pays auraient l'occasion de collaborer pour résoudre cette affaire.

La loi prévoit cette possibilité. Aucun contrat n'a été rédigé, aucune entente n'a été signée avec quelque pays que ce soit. Mais il s'agit d'un outil possible qui peut être utilisé si les bonnes conditions sont réunies. Vous constaterez qu'il faut respecter les dispositions des paragraphes 6(3) et (4) de la Loi sur la protection des renseignements personnels; le paragraphe 6(5) renvoie aux paragraphes (3) et (4). Il s'agit d'une mesure de protection provisoire.

Le sénateur Fraser: Je tiens à souligner que nous ne tentons pas de freiner l'évolution importante de la science. Cependant, certains jours, on exercera des pressions considérables sur le commissaire ou son agent délégué afin qu'il produise des résultats pouvant être obtenus grâce à un plus grand nombre de tests. Voici comment le monde fonctionne. Je ne prétends pas qu'il devrait pas exercer de pressions sur la police pour qu'elle résolve une affaire, mais la tentation de chercher toutes les preuves possibles deviendra très forte. C'est pourquoi je désire savoir quelles mesures de protection existent pour limiter les recherches que nous effectuons, afin d'assurer la protection des renseignements personnels.

Je présume que les équipements utilisés peuvent tester à peu près tout ce qu'on leur demande. Ils ne sont pas fabriqués simplement pour tester les 13 éléments, n'est-ce pas?

Mr. Fournay: Non.

Le sénateur Fraser: Ils peuvent examiner tout ce dont ils disposent. On pourrait, je suppose, y intégrer un programme informatique qui limiterait leurs fonctions.

Mr. Fournay: La technologie proprement dite est élaborée principalement dans le cadre du projet de cartographie des génomes humains — les séquençages de l'ensemble d'un génome humain ou d'une empreinte génétique.

Du point de vue de la science légale, ou à tout le moins du point de vue pratique, chaque test que nous effectuons doit être rigoureusement validé dans un environnement judiciaire, afin de fournir non seulement des réponses scientifiques, mais également des réponses juridiques devant un tribunal. Nous ne tenirions même pas d'utiliser un test qui n'a pas été complètement validé dans le cadre d'une affaire judiciaire.

Comme je l'ai mentionné plus tôt, ce n'est parce qu'on concentre sur d'autres composantes de l'ADN qu'elles peuvent servir à nos fins. Par conséquent, elles ne nous intéressent pas, nous n'avons pas l'expertise voulue. Je ne possède pas ces compétences. Je suppose que j'ai suffisamment de connaissances pour tenter de le faire.

Dans le passé, lorsque j'ai participé aux recherches sur le cancer du sein, c'est exactement ce que nous faisions. Cependant, dans la situation qui nous occupe, nous établissons une certaine procédure. Elle est respectée, et les règlements et techniques sont bien établis dans notre manuel de protocole, à titre de procédures de fonctionnement normalisées. Nous n'avons aucune raison de tester quoi que ce soit d'autre ni le désir de le faire.

Senator Fraser: In terms of the intention of the profiles without their identifying codes, if I understood your explanation, you are doing that now because on one slide — or whatever you call it — you are running 36 different samples. Why is it essential to use 36? Why could you not just have one?

Mr. Fourney: It is simply because of costs and time. There is also a certain quality assurance built into it. When we run a particular gel, we are not only running what we call question samples, we are also simultaneously running known standards for controls. That gives us results that we can use to validate the results that we have. We also have a whole series of negative controls. We are actually looking for issues of contamination or something that might have accidentally happened. We are looking for what is not there, and we are looking for things that are there to tell us that the tests are validated. I would think it comes down to the actual costs.

I did not bring a slide tonight, but the next step is to develop validation tests to run 96 samples at a time. I think the cost will be lower for a number of reasons. One is that, if we anticipate any more samples entering the data bank, we do not need to buy more equipment to handle the extra numbers of samples. With respect to personnel, we think we can automate the procedure for loading 96 samples, whereas it was more of a manual technology for loading 26 to 36 samples. It is mostly cost.

There is an instrument out there that will run one sample at a time. It costs approximately \$80,000 and runs a sample every 30 minutes. We can run approximately 30 samples in two and a half hours. We can get all those samples done with all the quality controls as well as negative and positive standards.

Senator Fraser: Do you store them until you get 36 requests and then just do a batch run?

Mr. Fourney: Absolutely. Batch processing is a very important tool to reduce the costs and to increase the quality assurance.

Senator Moore: I was interested in what you said about your work with respect to the Swissair tragedy that happened near my residence. You mentioned that twins have the same DNA. Was that discovered as a result of the analysis work after this tragedy, or did you know that before you started doing the analysis of the samples?

Mr. Fourney: We knew that identical twins have the same patterns, and we were advised that there was an identical set of wins on board.

Le sénateur Fraser: En ce qui concerne l'utilité des profils sans leurs codes d'identification, si j'ai bien compris votre explication, vous le faites présentement parce que, sur une microplaquette (est-ce le terme exact?), vous utilisez 36 échantillons différents. Pourquoi devez-vous en utiliser 36? Pourquoi pas un seul?

Mr. Fourney: C'est simplement une question de coût et de temps. On doit également assurer une certaine qualité. Lorsque nous faisons des essais sur un gel particulier, nous n'utilisons pas seulement des échantillons expérimentaux, mais nous avons recours simultanément à des échantillons témoins, selon des normes reconnues. Cela nous permet d'obtenir des résultats que nous pouvons utiliser pour valider les résultats que nous possédons déjà. Nous avons également une série de groupes témoins négatifs. Nous vérifions en fait s'il y a des problèmes de contamination ou quelque chose qui aurait pu se produire accidentellement. L'absence de certains éléments et la présence d'autres nous révèle que les tests sont validés. Je crois que tout est affaire de coûts réels.

Je n'ai pas apporté de microplaquettes ce soir, mais la prochaine étape consiste à élaborer des tests de validation qui permettront d'utiliser 96 échantillons à la fois. Je crois que cela réduira les coûts pour un certain nombre de raisons. La première est la suivante: si nous prévoyons entrer un plus grand nombre d'échantillons dans la banque de données, nous n'aurons pas besoin d'acheter plus d'équipements pour traiter les échantillons supplémentaires. En ce qui concerne les questions de personnel, nous croyons que nous pouvons automatiser la procédure qui consiste à préparer 96 échantillons, alors qu'on procérait manuellement pour préparer de 26 à 36 échantillons. C'est surtout une question de coûts.

Il existe un instrument qui permettra de faire des essais sur un seul échantillon à la fois. Il coûte environ 80 000 \$ et permet de faire un essai toutes les 30 minutes. Nous pouvons mettre à l'essai environ 30 échantillons en deux heures et demie. Nous pouvons faire valider tous ces échantillons à l'aide de tous les contrôles de la qualité et des normes relatives aux groupes témoins négatifs et positifs.

Le sénateur Fraser: Vous les entreposez jusqu'à ce que vous ayez obtenu 36 demandes, puis vous procédez à des essais par lots?

Mr. Fourney: Absolument. Le traitement par lots est un outil très important qui permet de réduire les coûts et d'augmenter l'assurance de la qualité.

Le sénateur Moore: J'ai écouté avec intérêt ce que vous avez dit à propos de vos travaux relatifs à la tragédie de Swissair, qui est survenue près de chez moi. Vous avez mentionné que des jumeaux avaient le même ADN. Cette découverte résulte-t-elle des travaux d'analyse qui ont été effectués après la tragédie, ou étiez-vous au courant de ce phénomène avant d'avoir commencé à effectuer l'analyse des échantillons?

Mr. Fourney: Nous savions que des jumeaux identiques ont les mêmes motifs génétiques, et on nous a informé qu'il y avait des jumeaux identiques à bord.

Senator Moore: Further to senator Fraser's question, does each slide hold 36 DNA profiles?

Mr. Fournay: Our current standard is 26 samples on one particular gel.

Senator Moore: Is that 26 different individuals?

Mr. Morrison: We would say 26 lanes on which we could load a different person. We would normally run around 26 samples, and we have a number of control standards that are in there as well.

Senator Moore: Do all 26 lanes apply to one person?

Mr. Fournay: No, each one is a separate person.

Senator Moore: How big is that physically? Is it the size of a stamp or a cigarette carton?

Mr. Fournay: It is approximately the size of a pad of paper.

Senator Moore: Is that about the size of a legal-size sheet of paper? Is it in fact paper?

Mr. Fournay: No. We actually cast what we call a gel. It is a tough jello-like material. It is a polymer in liquid form. When you add the catalyst, it makes a very clear matrix. Because chemically there are small holes in this matrix, it allows you to sort out the DNA based on size. It would be similar to a cup of sand with different sizes of particles from top to bottom. You could pour different types of oil in it, and it would segregate at different levels.

Senator Moore: Does it stay in that gel form, or does it harden?

Mr. Fournay: The gel itself is hardened. We apply the sample to the top of the gel and then push it through with electrical current. DNA has a negative charge. We hook it up to 3,000 volts, and it pulls the DNA through the gel. As it is pulling it down through the gel, it is fluorescently tagged, and it goes by the window.

Senator Moore: Do you store them vertically?

Mr. Fournay: Yes, it is run in a vertical format.

Senator Moore: What is the capacity for this new building? You were talking about primary and secondary, and 113,000. Is that a forecast per year?

Mr. Fournay: We predict that we will be running approximately 28,000 samples a year.

Senator Moore: I was just wondering.

Mr. Fournay: The forensic science service has approximately 350,000 profiles in its database and I believe the U.S. now has about 400,000. When I travel and come back to Canada, it is

Le sénateur Moore: Pour faire suite à la question de l'ancien sénateur Fraser, est-ce que chaque microplaquette contient 36 profils génétiques?

M. Fournay: La norme actuelle est de 26 échantillons sur un gel particulier.

Le sénateur Moore: Cela correspond-il à 26 personnes différentes?

M. Morrison: Je parlerais plutôt de 26 bandes qui peuvent contenir une personne différente. Nous utilisons normalement environ 26 échantillons, et nous respectons un certain nombre de normes de contrôle.

Le sénateur Moore: Les 26 bandes s'appliquent-elles à une personne?

M. Fournay: Non, chacune correspond à une personne différente.

Le sénateur Moore: Du point de vue physique, quelle est la taille? Est-elle équivalente à celle d'un timbre ou d'une cartouche de cigarettes?

M. Fournay: Cela correspond à peu près à la taille d'une tablette de papier.

Le sénateur Moore: La taille d'une feuille de papier grand format? S'agit-il de papier?

M. Fournay: Non. Nous utilisons en fait ce que nous appelons un gel. Il s'agit d'un matériau robuste semblable au jello, un polymère sous forme liquide. Lorsqu'on ajoute le catalyseur, on obtient un support très clair. Les petits trous qui composent ce tableau nous permettent de trier les échantillons d'ADN selon leur taille. Cela pourrait ressembler à un contenant de sable composé de particules de tailles différentes de haut en bas. On pourrait verser différents types d'huile, ce qui nous permettrait de distinguer les différents niveaux.

Le sénateur Moore: Ce support demeure-t-il sous forme de gel, ou durcit-il?

M. Fournay: Le gel proprement dit est durci. Nous appliquons l'échantillon sur la partie supérieure du gel, puis nous l'enfonçons à l'aide d'un courant électrique. L'ADN a une charge négative. Un courant de 3 000 volts fait descendre l'ADN dans le gel. Durant cette opération, on lui donne une couleur fluorescente, puis on la balai avec un laser.

Le sénateur Moore: Les échantillons sont-ils entreposés verticalement?

M. Fournay: Oui, ils sont placés à la verticale.

Le sénateur Moore: Quelle est la capacité de ce nouveau bâtiment? Vous parlez tout à l'heure d'infractions primaires et secondaires, et d'un chiffre de 113 000. S'agit-il d'une prévision annuelle?

M. Fournay: Nous prévoyons que nous pourrons mettre l'essai environ 28 000 échantillons par année.

Le sénateur Moore: C'est juste une question que je me posais.

M. Fournay: Le service de science légale dispose d'environ 350 000 profils dans sa base de données, et je crois que les États-Unis en ont environ 400 000. Lorsque je voyage et que

comforting to be able to announce that we only have a few potential profiles. It makes me feel like I am living in a safer country.

Senator Moore: Did you say the U.S. has 400,000 profiles?

Mr. Fournay: I do not know the exact numbers.

Senator Moore: That represents how many individuals per profile?

Mr. Fournay: When the forensic science service does its matching, approximately 300 matches per week can be linked back. It also does a lot of other types of crime scene analysis. We are limiting ourselves to primary and secondary offences, whereas in the United Kingdom they do burglaries. All kinds of other offences go into that national database.

Senator Moore: What is the forecasted capacity of this building?

Mr. Fournay: It will not be problematic.

Mr. Gaudette: If need be, we can use off-site storage.

The British have so many samples in their data bank because their legislation calls for them to be able to sample anyone charged with any criminal offence.

Senator Pépin: Listening to the evidence this afternoon and this evening, I think this technology is great. You tell us what you can do and what you expect to do in the future. We know the difficulty that we face in keeping medical files confidential these days using the technology that you are using. It is difficult to believe that your work will be done within specific limits and that it will be kept confidential. You tell us that in the U.K., they are doing DNA for burglaries. We wonder if that is the next step in this country.

When we are looking at someone's profile, is it possible to know if that person is part of a data bank somewhere? For example, could something like an index be inserted so that when you look at it, you would know that there is information in a data bank for that person somewhere?

Mr. Fournay: CPIC, the Canadian Police Information Centre, will have a flag. If they submit a query and see a flag for a person with a DNA sample in the "convicted offender" index, that will indicate the availability of a sample for that person. However, they will not be able to tell why it is flagged.

Senator Joyal: What do you think the officer will do when he sees that?

Senator Pépin: Will he try to look at it on the system?

Mr. Fournay: No; he cannot gain any access to the information.

Senator Joyal: I agree with that.

reviens au Canada, il est rassurant de pouvoir annoncer que nous n'avons que quelques profils éventuels. J'ai l'impression de vivre dans un pays plus sécuritaire.

Le sénateur Moore: Avez-vous dit que les États-Unis disposent de 400 000 profils?

M. Fournay: Je ne connais pas les chiffres exacts.

Le sénateur Moore: Cela représente combien de personnes par profil?

M. Fournay: Le service de science légale procède à environ 300 comparaisons d'empreintes par semaine. Il effectue également toutes sortes d'autres types d'analyse sur les lieux du crime. Nous nous limitons aux infractions primaires et secondaires, alors qu'au Royaume-Uni les cambriolages et toutes sortes d'autres infractions sont répertoriées dans la base de données nationale.

Le sénateur Moore: Quelle est la capacité prévue de cet édifice?

M. Fournay: Cela ne pose pas de problème.

M. Gaudette: S'il y a lieu, nous pouvons utiliser un entrepôt extérieur.

Si la banque de données des Britanniques contient un nombre aussi élevé d'échantillons, c'est parce que la loi du Royaume-Uni leur permet de prélever un échantillon de quiconque est inculpé d'une infraction criminelle.

Le sénateur Pépin: Après avoir écouté les témoignages de cet après-midi et de ce soir, je crois que la technologie est fabuleuse. Vous nous mentionnez ce que vous pouvez faire et ce que vous prévoyez faire à l'avenir. Nous savons à quel point il est difficile, de nos jours, d'assurer la confidentialité des dossiers médicaux à l'aide de la technologie que vous utilisez. Il est difficile de croire que vos travaux respecteront certaines limites spécifiques et qu'ils demeureront confidentiels. Vous nous dites que, au Royaume-Uni, on prélève des échantillons d'ADN des cambrioleurs. Nous nous demandons si ce n'est pas la prochaine étape qui nous attend ici.

Lorsque nous examinons le profil de quelqu'un, est-il possible de savoir si les données de cette personne font partie d'une banque de données quelque part? Par exemple, pourrait-on insérer un indice qui permettrait de savoir que, quelque part, une banque de données contient des renseignements sur cette personne?

M. Fournay: Le CIPC, le Centre d'information de la police canadienne, disposera d'un indicateur. Si un membre du centre soumet une demande et qu'il voit un indicateur relatif à l'échantillon d'ADN d'une personne qui se trouve dans le répertoire des «condamnés», il saura qu'il existe un échantillon de cette personne. Cependant, il ne pourra savoir la raison de l'existence de cet indicateur.

Le sénateur Joyal: Que croyez-vous que l'agent fera lorsqu'il verra cet indicateur?

Le sénateur Pépin: Tentera-t-il de l'examiner dans le système?

M. Fournay: Non; il ne peut accéder à l'information.

Le sénateur Joyal: Je suis d'accord avec vous.

Mr. Gaudette: The main reason for that flag is that when the police try to obtain a sample from the person, they will know that they already have one and that they do not need to bother the person again to get a second sample.

As Mr. Fourney alluded to earlier, for example, they could be investigating an unsolved crime and the crime scene sample has been run through the DNA data bank. If it does not produce any matches to anyone, they then consider a particular suspect. If the CPIC terminal shows that the suspect's sample is already in the data bank, then they will let the suspect go because that suspect is eliminated. That is the reason for the flag.

Senator Pépin: If I go to the United States, for example, and they query CPIC and find out there is a flag by my name, that indicates that my sample exists in a data bank somewhere. If they are looking for someone, will I not become a suspect because I have a sample stored somewhere?

Mr. Gaudette: When you go to the United States, they can query these kinds of data banks for criminal records anyway. The only reason you could be in the data bank is you were convicted of a criminal offence. That information is already available, even without a DNA database.

Senator Pépin: However, they do not delete the record in the U.S. It still exists there. I once worked in that field, and that is why I know about this. If there is an indication that someone is part of a data bank, that person could become a suspect. That worries me.

Mr. Gaudette: American police do not have access to the CPIC terminal except for one link from the FBI to here in Ottawa.

Senator Pépin: When you go through customs, your name is checked in the database. If your name is flagged, they can tell you that you have a criminal record.

Two years ago, American customs officers accused someone of having a criminal record. That person disagreed and an argument ensued. The person had to fly back to Canada. When he consulted a lawyer a month later, he found out that, because of something he did when he was 18, his name was flagged in the data bank. However, that information was still on the data bank in 1998 and this person did not even know.

The Chairman: This question is probably beyond the purview of the expert witnesses who are here tonight. This is a question that goes beyond how the data bank itself will be set up. It involves the administration of justice.

Senator Andreychuk: There is a data bank, a history file, a case file, the CPIC, and there may be some other steps. Data is either encrypted or accessed by passwords into computers, is that correct?

M. Gaudette: La principale utilité de cet indicateur est de laisser savoir à la police qu'elle a déjà obtenu un échantillon chez cette personne, et qu'il n'y a pas lieu de la déranger pour lui demander un deuxième.

Prenons l'exemple soulevé tout à l'heure par M. Fourney: si on enquête sur un crime non résolu, et que l'échantillon prélevé sur scène du crime ne correspond à aucun échantillon de la banque de données sur l'ADN, on envisagera un suspect en particulier. Si le terminal du CIPC montre que l'échantillon du suspect est déjà dans la banque de données, on le laissera partir, car son échantillon ne correspond pas à celui qu'on a prélevé sur la scène du crime. C'est pourquoi on utilise l'indicateur.

Le sénateur Pépin: Si, par exemple, je me rends aux États-Unis, qu'on consulte le CIPC et qu'on découvre qu'il y a un indicateur à côté de mon nom, cela signifie qu'un échantillon de mon ADN a été versé dans une banque de données quelque part. Si une personne est recherchée, est-ce que je ne deviens pas suspect, parce qu'on a un échantillon de mon ADN quelque part?

M. Gaudette: Lorsque vous allez aux États-Unis, de toute façon, on peut consulter ce type de banque de données afin de découvrir l'existence de casiers judiciaires. Vous ne pouvez figurer dans la banque de données que si vous avez été reconnu coupable d'une infraction criminelle. Cette information est déjà disponible, même sans banque de données sur l'ADN.

Le sénateur Pépin: Oui, mais on n'efface pas le dossier aux États-Unis, il est toujours là. J'ai déjà travaillé dans ce domaine c'est pourquoi je suis au courant. Si on constate qu'une personne est inscrite dans une banque de données, elle devient suspecte. Ça m'inquiète.

M. Gaudette: Les policiers américains n'ont pas accès à la terminal du CIPC, à l'exception d'un lien qui relie le FBI à Ottawa.

Le sénateur Pépin: Lorsque vous présentez aux douaniers canadiens votre nom, on vérifie votre nom dans la banque de données. Si votre nom s'assortit d'un indicateur, on sait que vous avez un casier judiciaire.

Il y a deux ans, des agents douaniers américains ont accusé un homme d'avoir un casier judiciaire. Il a exprimé son désaccord et après maintes discussions, il a dû reprendre l'avion vers le Canada. Un mois plus tard, il a consulté un avocat, et ce dernier lui a révélé qu'il y avait un indicateur à côté de son nom dans la banque de données, en raison de quelque chose qu'il avait fait lorsqu'il avait 18 ans. Cependant, l'information figurait toujours dans la banque de données en 1998, et la personne concernée n'était même pas au courant.

La présidente: Cette question n'est probablement pas celle qui ressort des experts qui témoignent ce soir. C'est une question qui va au-delà de la façon dont la banque de données sera établie. C'est une question qui est liée à l'administration de la justice.

Le sénateur Andreychuk: Il y a une banque de données, un fichier historique, un dossier, le CIPC, et peut-être d'autres étapes. Les données sont soit encryptées, soit protégées au moyen de mots de passe pour l'accès aux ordinateurs, n'est-ce pas?

Mr. Fourney: Any of the DNA information that we plan on developing for the national data bank will only be accessed through a particular type of terminal and the software itself will be encrypted with passwords. The access is also strictly controlled from the criminal history files, but I do not know how they do that.

Senator Andreychuk: Perhaps I am not asking the right person. If I read the act and if I understand this, the RCMP will have control of the encryption and the passwords. That is to say, it will be within their systems. Who will have access to this knowledge? Usually, it is the hierarchy. In other words, it is your password but someone in the hierarchy has access to your password. There will be a possibility of one person, perhaps the commissioner, having knowledge of all the entries in all the systems, for example, the case file, CPIC, the history file and the data bank. Am I correct?

Mr. Fourney: I am not sure that there would be any one person who would have access to all that.

Senator Andreychuk: Would it be a group of people within the RCMP?

Mr. Fourney: There would be people who would have access for the normal course of their job. With encrypted data and the way software is written these days, you need not only the correct password but also a log-in entry that is acceptable through a hierarchy. Your supervisor has more of a chance to review this material. Also, there will be an accurate record kept of who accesses a file and when, where and why. This will be reviewed on a routine basis. This is not unlike a medical situation in hospitals.

Senator Andreychuk: I appreciate that there will be someone who will be logging in with a password. However I also know that there will be a supervisor who will also have access, as in medical situations, and so on.

Mr. Fourney: In our situation with the national data bank, there will probably be a hierarchy of people with access to our data, but we will not have direct access to the criminal history files. I would have to query that with another group now at arm's length, more or less. That is one of the reasons why we did not want to retain the information about someone's identity, as well as their genetic information. That is why it is handled in this way.

Senator Andreychuk: Perhaps this question is for someone else, but my point concerns the hierarchy of the data. Some people have access to the passwords in the databank. Where are the linkages to all of them? Someone must have access for accountability reasons, but that creates a problem for privacy and entry into the entire system.

M. Fourney: Toute information relative à l'ADN que nous comptons verser dans la banque de données nationale ne pourra être consultée qu'au moyen d'un type de terminal particulier, et le logiciel de consultation s'assortira d'un mot de passe. L'accès par les dossiers judiciaires est aussi rigoureusement contrôlé, mais je ne sais pas comment on assure ces contrôles.

Le sénateur Andreychuk: Je ne m'adresse peut-être pas à la bonne personne. Si je comprends bien ce que j'ai lu dans le projet de loi, la GRC aura le contrôle de l'encryptage et des mots de passe. Autrement dit, ce sera dans leurs systèmes. Qui pourra accéder à cette information? En général, ce sont les dirigeants. Autrement dit, c'est votre mot de passe, mais un de vos supérieurs a accès à votre mot de passe. Il sera donc possible qu'une personne — peut-être le commissaire — jouisse d'un accès à toutes les données consignées dans tous les systèmes, par exemple, le dossier, le CIPC, le fichier historique et la banque de données. Est-ce que je me trompe?

M. Fourney: Je ne suis pas certain qu'une personne aurait accès à tout cela.

Le sénateur Andreychuk: Est-ce qu'un groupe de personnes au sein de la GRC y aurait accès?

M. Fourney: Certaines personnes y auraient accès dans le cadre de leurs activités professionnelles régulières. Avec les données encryptées et les logiciels d'aujourd'hui, vous devez non seulement entrer le bon mot de passe, mais aussi suivre une procédure d'entrée dans le système qui est acceptable pour l'ensemble des personnes ayant accès au système. Votre supérieur est plus susceptible d'examiner ce matériel. De plus, on tiendra un dossier des personnes qui consultent un registre en particulier et du moment, du lieu et du bien-fondé de la consultation. On examinera régulièrement ce registre. Cela ressemble à ce que l'on fait dans les hôpitaux.

Le sénateur Andreychuk: Je comprends qu'une personne devra entrer dans le système au moyen d'un mot de passe. Cependant, je sais aussi que cette personne relèvera d'un superviseur qui, comme c'est le cas dans le milieu médical, jouira aussi d'un accès au système.

M. Fourney: En ce qui concerne la banque de données nationale, des personnes de plusieurs niveaux hiérarchiques pourront probablement accéder à nos données, mais nous ne pourrons pas accéder directement aux casiers judiciaires. Il faudrait que je confirme cela auprès d'un autre groupe qui, à l'heure actuelle, est plus ou moins autonome. C'est l'une des raisons pour lesquelles nous ne voulions pas conserver l'information relative à l'identité d'une personne, ainsi que l'information génétique. C'est pourquoi on traite l'information de cette façon.

Le sénateur Andreychuk: Je devrais peut-être poser ma prochaine question, qui concerne la hiérarchie des données, à une autre personne. Certaines personnes ont accès aux mots de passe permettant d'accéder à la banque de données. Quels sont les liens entre tous ces mots de passe? Quelqu'un doit, pour la reddition de comptes, avoir accès à la banque de données, mais cela crée un problème au chapitre de la protection des renseignements personnels et de l'accès à l'ensemble du système.

I want to go back to your point on bone marrow transplants and cloning. You say that with bone marrow, you will come up with the same blood from the person who gave the bone marrow and the person receiving the bone marrow. Those two people could have the same DNA.

Mr. Fournay: If a donor gives bone marrow to a relative, usually it has to be a close match. If there is a complete transmission, both donor and recipient share the same DNA pattern in their bone marrow. In other words, there has to be complete acceptance by the other individual. If not, there would still be remnants of the original DNA patterns. The individuals would have two patterns, one in their blood and one in their bone marrow. In reality, all the other components of their body — skin, hair and so on — would indicate their original genetic makeup.

Senator Andreychuk: If you were able to access only a blood sample, you would not know with which person you are dealing. Would you have to investigate further to identify whether it is person A or person B?

Mr. Fournay: That is correct. It would be a very similar situation if someone did not identify his identical twin brother. Unless someone told us that he or she had an identical twin, we would not know.

Senator Andreychuk: Assuming you have something left at the scene and you can only go for further samples on either A or B, but not both, are you not putting someone in a position where they have to say that they were not the person at the scene? You are relying heavily on the fact that you will get more than what is known.

Mr. Fournay: From a personal point of view, given my experience with crime scenes and operational case work, it sometimes comes down to a select number of individuals who have access to a crime scene, such as a house where a murder occurred. For example, in cases where only three or four people had access to the crime scene, and the timing places them there, the accused person has often said his brother was guilty of the crime. We have to look at his pattern to exclude him and, generally, that is what happens. It is the fastest means of exonerating an individual.

Senator Andreychuk: Going back in time, you may not have those other people to exonerate.

I am trying to build a case. What if you find that unusual situation where you have a sample, but you do not know if it is person A or person B. Only person A is around. There is no way of discriminating to ensure it is only person A.

Mr. Fournay: You would have to base your entire case on DNA in that particular situation, correct?

Senator Andreychuk: That is correct.

J'aimerais retourner au point que vous avez soulevé concernant la greffe de moelle osseuse et le clonage. Vous dites que, dans cas des greffes de moelle osseuse, on obtient le même sang de personne qui a reçu la greffe et de celle qui a donné de la moelle osseuse. Ces deux personnes pourraient avoir le même ADN.

M. Fournay: Si une personne donne de la moelle osseuse à un membre de sa famille, cela suppose généralement qu'il y a compatibilité. S'il y a transmission complète, c'est que le donneur et le receveur ont la même structure d'ADN dans leur moelle osseuse. Autrement dit, il faut qu'il y ait acceptation complète de la moelle par le receveur. Sinon, des vestiges de l'ADN originel demeurerait. Les receveurs auraient deux structures d'ADN, si une dans leur sang et une autre dans leur moelle osseuse. En réalité, toutes les autres composantes de leur corps — la peau, les cheveux et ainsi de suite — indiqueraient le matériel génétique original du receveur.

Le sénateur Andreychuk: Si on n'a accès qu'à un échantillon de sang, on ne serait pas en mesure de déterminer à quel personne on a affaire. Auriez-vous à mener une enquête approfondie afin de déterminer qui est la personne A ou la personne B?

M. Fournay: Oui. Cela s'assimilerait à une situation où quelqu'un ne révélerait pas l'existence d'un jumeau identique. moins que la personne nous dise qu'elle a un jumeau identique, nous ne pouvons le savoir.

Le sénateur Andreychuk: Supposons que vous trouviez quelque chose sur la scène d'un crime et que vous ne pouvez faire que des échantillons pour une personne A ou B mais pas pour les deux: est-ce que vous ne placez pas une personne dans une position où elle doit dire qu'elle n'était pas sur la scène du crime? Vous dépendez fortement du fait que vous obtiendrez plus d'information que ce que vous savez déjà.

M. Fournay: À la lumière de mon expérience à l'égard des lieux de crime et du travail touchant les dossiers opérationnels, je peux vous dire qu'on arrive parfois à dresser une liste de personnes ayant accès à la scène du crime, comme c'est le cas lorsqu'un meurtre est commis dans une maison. Par exemple, lorsque seulement trois ou quatre personnes ont accès à la scène du crime et qu'on est en mesure de déterminer qu'elles étaient toutes présentes, la personne accusée accuse souvent son frère du crime. Nous devons examiner son ADN afin de l'exclure, et c'est généralement ce qui se produit. C'est le moyen le plus rapide d'éliminer un suspect.

Le sénateur Andreychuk: Mais vous n'avez peut-être pas d'autres suspects à éliminer.

Supposons que je tente d'établir la preuve, et que je retrouve dans la situation inhabituelle où j'ai un échantillon, mais que je ne sais pas s'il s'agit de la personne A ou de la personne B. Je n'ai pas accès qu'à la personne A. Il n'y a aucun moyen de m'assurer que l'échantillon correspond uniquement à la personne A.

M. Fournay: Vous devez fonder l'ensemble de votre argumentation sur l'ADN dans une telle situation, n'est-ce pas?

Le sénateur Andreychuk: Oui.

Mr. Zigayer: As a prosecutor, you would not want to do that.

Senator Andreychuk: As a prosecutor, I would say it has been done.

Mr. Zigayer: DNA does not prove the case; it just puts someone at the scene of the crime. It could be that a DNA profile is found at the scene of the crime, and the person you have been able to link to it might have an alibi and might have been somewhere else. The defence will bring this up.

Senator Andreychuk: What you are saying is highly unlikely, but it is possible.

Mr. Zigayer: Suppose a child is the donor. The donor and recipient are probably genetically related within the family. Suppose the recipient, many years later, commits a crime and cuts himself on the way out of the building.

In the meantime, the donor might have been convicted of a designated offence and might be in the data bank. The police will automatically think they have a suspect. They will try to find Joe Smith, whose sample they have in their data bank. They make the link. It turns out that Joe Smith, at the time in question, was serving time in a penitentiary.

This is all hypothetical, but it could happen. Joe Smith will say that he donated his bone marrow to his cousin Ron. If it ever got to a jury, there would be a reasonable doubt.

Senator Andreychuk: We are back to that point.

With respect to the DNA that you first took and the RFLP, the case studies I have read from the United States indicate that the procedures were highly unreliable because of a lack of training and a lack of understanding. It was a new technology. That information is still being kept in their databanks, and you are proposing that you will keep yours. How reliable is the old technology? Are you as comfortable with the old technology that has been around as you are with the new technology?

Mr. Fournay: I would have to say that one of my jobs in the RCMP has been to develop and implement technology and then replace it as new technology comes along. I am very confident that the procedures we have used in the past are highly reliable. We have an effective training program.

The reason we have moved on is not because the technology did not work or it was not valid or useful. It is because these new technologies afford us a greater opportunity to look at older samples or degraded material in smaller amounts. It is a case of scientific limitations. Timing and costs are also factors. The new method is much less expensive. We can run nine tests simultaneously, where it used to take eight to nine weeks just to do an RFLP test.

M. Zigayer: Comme avocat, ce n'est peut-être pas la chose à faire.

Le sénateur Andreychuk: Comme avocate, je dirais que cela s'est déjà fait.

M. Zigayer: L'ADN ne permet pas de déterminer la culpabilité: il permet uniquement de montrer qu'une personne était présente sur les lieux du crime. Il est possible qu'on trouve du matériel génétique sur la scène du crime, et que la personne à laquelle vous l'avez relié ait un alibi et se soit trouvée ailleurs. C'est une question que la défense soulèvera.

Le sénateur Andreychuk: Ce que vous dites est possible, mais très improbable.

M. Zigayer: Supposons que le donneur de moelle soit un enfant. Le donneur et le receveur sont probablement de la même famille et partagent des liens génétiques. Supposons que le receveur, de nombreuses années plus tard, commet un crime et se blesse en fuyant les lieux.

Il est possible que le donneur ait, depuis la greffe, été reconnu coupable d'une infraction désignée, et que son nom figure dans la banque de données. Lorsqu'il y a correspondance des échantillons, la police conclura automatiquement qu'elle a un suspect. Elle tentera de trouver M. Untel, dont l'échantillon figure dans la banque de données. Elle découvrira que M. Untel purgeait une peine d'emprisonnement au moment où le crime a été commis.

Ce n'est qu'une hypothèse, mais c'est vraisemblable. M. Untel pourra faire valoir qu'il a donné de la moelle osseuse à son cousin Robert. Si l'affaire devait être soumise à un jury, il y aurait un doute raisonnable.

Le sénateur Andreychuk: ... Et nous revenons à cette question.

En ce qui concerne les échantillons initiaux d'ADN et le RFLP, les études de cas américaines que j'ai lues montrent que les méthodes étaient très peu fiables, en raison du manque de formation et de compréhension. Il s'agissait d'une nouvelle technologie. Pourtant, cette information est conservée dans les banques de données, et vous proposez de garder la vôtre. À quel point l'ancienne technologie est-elle fiable? Accordez-vous autant de crédibilité à l'information obtenue avec l'ancienne méthode qu'à celle qu'on obtient avec la nouvelle?

M. Fournay: L'un de mes rôles à la GRC consiste à élaborer et à mettre sur pied la technologie, et à la remplacer lorsqu'une nouvelle technologie se présente. Je suis tout à fait convaincu de la fiabilité des méthodes que nous avons utilisées dans le passé. Nous avons un programme de formation efficace.

Nous n'avons pas changé de technologie parce que la précédente ne fonctionnait pas, n'était pas valide ou n'était plus utile: ces nouvelles technologies nous permettent d'examiner des échantillons plus vieux ou endommagés, et ce, en quantité réduite. C'est une question de limite scientifique. Le temps et le coût sont aussi des facteurs à envisager. La nouvelle méthode est beaucoup moins coûteuse. Nous pouvons effectuer neuf examens simultanément, alors qu'on devait mettre huit à neuf semaines de travail avec la méthode du RFLP.

I showed the slide with the tooth pulp and the DNA because I often use it in legal conventions. We have moved on to the new technology not because the old one did not work, but because this new technology is able to do much more and in less time.

The U.S. is in an awkward situation where many states, Florida in particular, seized this technology, realizing the investigative aid it would lend to the various police communities. They are now in a troubling situation where they have very good technology that works well, but it is not cost-effective. It is not fast enough and it is not sensitive enough. They are actually going back to the police community and advising them that they are moving forward because new technology is here and will do so much more. Once again, they are not replacing it because the old technology did not work.

You are probably referring to some of the original cases that were done when the reliability of DNA was questioned. One of the reasons the professional forensic community formed working groups early on was because, in the beginning, the only way to get a DNA test for a forensic case was through a commercial enterprise. For whatever reason, they may have had other motivations or they may have jumped on the technology a bit early. We do not know. However, once we formed an alliance amongst the users and developed guidelines and quality assurance standards, we saw an international change in the way the technology progressed. Many of the safeguards in the quality assurance were built in.

Mr. Gaudette: The lack of reliability you are talking about is not the reliability of the technology itself, but the reliability of the laboratory and the people who dealt with it. You read about American examples. Because of the efforts of the people in our laboratory system, you did not read about cases where the reliability of the RCMP labs was questioned. We have tried to maintain these high standards of quality assurance right from the beginning.

You also talked about comparing the old RFLP technology to today's data bank. Trying to use RFLP data in someone's data bank would be analogous to trying to play 45 rpm records in your compact disc player.

It just would not work.

Senator Grafstein: There is only one topic I should like to explore. We will come back to constitutional and other issues at a later date.

Suppose I am a suspect and a DNA sample is taken under warrant. I immediately wish to bring this situation to some sort of closure, therefore, I have my DNA checked independently, outside the umbrella of the police process. How do I do that in Canada?

Mr. Gaudette: There are a number of private forensic labs, both in Canada and in the United States, that could be accessed.

Je vous ai montré la diapositive de la pulpe dentaire et de l'ADN parce que je l'utilise souvent à l'occasion de conférences juridiques. Nous avons donc laissé tomber l'ancienne technologie non pas parce qu'elle ne fonctionnait pas, mais bien parce que la nouvelle technologie permet d'en faire beaucoup plus en moins de temps.

La situation aux États-Unis est peu commode, car de nombreux États, en particulier la Floride, se sont emparés de cette technologie, sachant qu'elle faciliterait le travail d'enquête des divers services de police. Ils se retrouvent maintenant dans une situation troublante, où ils ont accès à une technologie très efficace, mais qui n'est pas rentable. Elle n'est pas assez rapide, et elle n'est pas assez précise. Ils n'ont d'autre choix que d'aviser les milieux policiers que les démarches iront de l'avant, car il existe une nouvelle technologie qui permet d'en faire beaucoup plus. Je tiens à la répéter, ils ne remplacent pas l'ancienne technologie parce qu'elle ne fonctionne pas.

Vous faites probablement référence à certaines des études qui ont été menées à l'époque où la fiabilité de l'ADN était remise en question. L'une des raisons pour lesquelles les professionnels de la médecine légale ont formé des groupes de travail dès le début, c'est qu'à l'époque, l'examen de l'ADN à des fins médico-légales ne pouvait être confié qu'à une entreprise commerciale. Pour une raison quelconque, ils semblaient avoir d'autres motifs, ou ils se sont peut-être emparés de la technologie un peu trop tôt. Nous ne savons pas. Cependant, quand les utilisateurs ont formé une alliance et se sont entendus sur des lignes directrices et des normes relatives à l'assurance de la qualité, nous avons constaté un changement dans le progrès de la technologie à l'échelle internationale. Nombre des dispositifs d'assurance de la qualité étaient intégrés à la technologie.

M. Gaudette: Le manque de fiabilité dont vous parlez est lié non pas à la fiabilité de la technologie, mais à celle du laboratoire et des personnes qui utilisent la technologie. Vous avez consulté une documentation américaine. En raison des efforts déployés par notre personnel de laboratoire, vous ne trouverez aucun cas où la fiabilité des laboratoires de la GRC a été remise en question. Nous avons essayé de maintenir ces normes de qualité élevée dès le début.

Vous avez aussi parlé de la comparaison entre l'ancienne technologie fondée sur le RFLP et la banque de données d'aujourd'hui. Tenter d'utiliser des données RFLP tirées de la banque de données de quelqu'un d'autre, ce serait comme tenter de faire jouer un 45 tours sur un lecteur de disque compact.

Cela ne fonctionnerait tout simplement pas.

Le sénateur Grafstein: Il n'y a qu'une question que j'aimerais approfondir. Nous reviendrons aux questions constitutionnelles et autres à une date ultérieure.

Supposons que je suis soupçonné d'un crime, et qu'on prélève un échantillon d'ADN en vertu d'un mandat. Puisque je veux que cette situation se règle le plus tôt possible, je fais vérifier mon ADN par un laboratoire indépendant, qui ne relève pas de la police. Comment puis-je faire de telles démarches au Canada?

Mr. Gaudette: On peut s'adresser à un certain nombre de laboratoires médico-légaux privés, au Canada et aux États-Unis.

Senator Grafstein: Do they all adhere to universal standards so that their samples are recognized by the RCMP?

Mr. Gaudette: One of the driving forces for developing these accreditation standards came from the private sector. Just as all the companies around the world want the International Standards Organization seal on their products, these private labs are looking for the same thing. As of today, we could not certify each and every private lab that is out there, however, there are some good ones.

Senator Grafstein: Are there private labs that are available to the suspect or the accused to test against police samples?

Mr. Gaudette: Yes, these private labs have been used in criminal cases as well as in several other types of cases.

Senator Grafstein: I have another question concerning the tagging mechanism. We have not spent any time talking about the safeguards within the tagging mechanism, the identification mechanism.

Can you summarize how tagging is safeguarded? In other words, how is privacy protected in the tagging process to ensure that there cannot be intrusion? We now understand that the full identification at the primary laboratory is there; a portion of it then goes in an unidentified form to the data bank. How can an individual be satisfied that his or her sample will not be invaded through tagging?

Mr. Fourney: You mean the unique identifier?

Senator Grafstein: Yes.

Mr. Fourney: Essentially, you are relating to a crime scene index point of view. We would envisage that there would be a number of samples that a person would like to query in the national DNA database. They would have one or two specifically trained individuals who have access to the secure network in the operational lab. A particular type of software would be used to encode all the information and indicate who is on it. There would need to be an identifier. At that time, an identifier would be assigned to it and it would be very difficult to actually change the identifier in the software.

I envisage more a backup concern also, because we would have a double set of test results to be able to go back and verify that it is in fact the information that was sent in. When this comes to Ottawa, we would send a note back to them saying that we received the information; this is what we received and this is the identifier. They would confirm the identification and we would begin the search.

It is as if both sides of the coin are checked to make sure that the data they queried was sent in accurately; that we received it;

Le sénateur Grafstein: Est-ce que ces laboratoires se plient à des normes universelles afin que leurs échantillons soient reconnus par la GRC?

M. Gaudette: Le secteur privé comptait parmi les éléments qui ont favorisé l'établissement de ces normes d'accréditation. Tout comme les entreprises de partout dans le monde, qui veulent apposer le sceau de l'Organisation internationale de normalisation sur leurs produits, ces laboratoires privés cherchent une forme de normalisation. On ne pourrait pas, dès aujourd'hui, accréditer tous les laboratoires privés qui existent, mais il y en a de bons.

Le sénateur Grafstein: Y a-t-il des laboratoires privés qui offrent leurs services aux suspects ou aux accusés afin qu'ils puissent comparer leur propre échantillon à celui de la police?

M. Gaudette: Oui, on a déjà recouru aux services de laboratoires privés dans le cadre de causes criminelles, ainsi que dans plusieurs autres types de causes.

Le sénateur Grafstein: J'ai une autre question concernant le mécanisme d'indicateurs. Nous n'avons pas parlé des dispositifs de protection liés au mécanisme d'identification.

Pouvez-vous nous expliquer brièvement comment on protège ce mécanisme? Autrement dit, comment protège-t-on les renseignements personnels dans le cadre du processus d'indicateur afin de veiller à ce qu'il n'y ait pas de violation? Nous comprenons maintenant que le premier laboratoire possède toute l'information relative à l'identification, et une partie de cette information est versée dans la banque de données. Comment une personne peut-elle être convaincue que le mécanisme d'indicateur n'entraînera pas une violation à l'égard de son échantillon?

M. Fourney: Vous parlez de l'indicateur unique?

Le sénateur Grafstein: Oui.

M. Fourney: Essentiellement, vous faites référence à un point de vue qui se fonderait sur le fichier de criminalistique. On s'attendrait à ce qu'une personne qui souhaite consulter la base de données nationale d'ADN veuille examiner un certain nombre d'échantillons. Une ou deux personnes du laboratoire opérationnel, formées à cette fin, auraient accès au réseau protégé. On utiliserait un type particulier de logiciel pour chiffrer toute l'information et indiquer l'identité de l'utilisateur. Il faudrait créer un code d'identification. Le code d'identification de l'utilisateur serait donc lié à l'information consignée dans le système, et il serait très difficile de changer le code d'identification dans le logiciel.

J'envisage une deuxième mesure de protection, qui consisterait à recevoir des résultats d'analyse en double exemplaire, de façon qu'on puisse en retourner un et confirmer l'information transmise. Lorsque l'information arriverait à Ottawa, nous pourrions renvoyer une note pour confirmer que nous l'avons reçue, et on précisera de quelle information il s'agit et le code d'identification. Ils confirmeraient ensuite le code d'identification et nous pourrions lancer la recherche.

C'est comme si on vérifiait les deux côtés de la pièce pour veiller à ce que la demande de données soit juste, pour confirmer

that we notified them that we received it; and that the search will actually go forward.

Once again, if the crime scene index information provided a match, it is up to the laboratory, at that time, to pursue the case from an operational point of view. Presumably they would go back, take a warrant sample from someone who becomes their prime suspect through a Bill C-104 proper standard, and so on. We would try to build in as many safeguards as possible through direct communication back and forth.

Senator Grafstein: In terms of that information going back and forth, is that by wire, fibre optics or wireless?

Mr. Fourney: We are hoping to set up a dedicated T-1 type line, much like we use today in communication with our forensic lab services now. However, we would need to develop a procedure also for Toronto and Montreal.

In this particular case, the only access, as far as I know, is from the RCMP. However, once again, the data transmitted from the national database would be encrypted and the only way you can decode it is if you had that particular type of software that resides in only one terminal. There will not be access all over.

I envisage a laboratory being equipped with one terminal and a few people who are trained and certified in its use. A very particular training is needed to allow someone to actually do the searching. This is the approach that the Americans have taken and we are looking very closely at some of the lessons that they have learned. They use a combined DNA index system, which they have just put on line in November. We are watching them very closely to see how well it works. They use an encrypted type of dedicated modem that has passed their security measures. We would need to do the same thing, so that it complies with our security measures within the RCMP.

Senator Grafstein: We will look at the transcript on that. There was a lot of information transmitted to me very quickly and it is late. It seems rational, but I do not quite understand it completely. We will put this off to another day.

Senator Joyal: I wish to come back to the issue of the data bank. Since Mr. Zigayer, a senior legal advisor at the Department of Justice, is here, I wish to put the question on the table so that it can be addressed at a further meeting.

In May 1998, the Solicitor General published the legal opinion of three learned justices; Justice Dubin, former Justice Bisson from the Appeal Court of Quebec and Justice Taylor, former justice of the British Columbia Court of Appeal. In an opinion tabled by Justice Dubin, former chief justice of the Ontario Court of Appeal it says that as for the banking purpose of the proposal, society's interest in solving crimes by extending the pool of contributors to the DNA bank to include all persons arrested or

que nous l'avons reçue, que nous les en avons avisés et que nous commençons la recherche.

Je le répète, si les résultats obtenus correspondent à de l'information contenue dans le fichier de criminalistique, c'est au laboratoire qu'il incombe de décider d'aller plus loin. On peut supposer que le laboratoire demanderait un mandat en vue d'obtenir l'échantillon d'une personne qui, en vertu d'une norme prévue par le projet de loi C-104, deviendrait le premier suspect, et ainsi de suite. On tenterait d'établir le plus grand nombre possible de mécanismes de protection grâce à la communication directe.

Le sénateur Grafstein: L'échange d'information serait assuré par une technologie par fil, sans fil ou par fibre optique?

M. Fourney: Nous espérons créer une ligne réservée de type T-1, comme celle que nous utilisons à l'heure actuelle dans nos communications avec nos laboratoires de médecine légale. Toutefois, il faudrait aussi créer une procédure de communication pour Toronto et pour Montréal.

Dans ce cas en particulier, le seul point d'accès, à ma connaissance, est la GRC. Toutefois, je le répète, les données transmises à partir de la base de données nationale seraient encryptées, et le seul moyen de la décoder serait de posséder exactement le même logiciel, qui ne se trouve que sur un seul terminal. L'accès ne sera pas généralisé.

J'envisage un laboratoire muni d'un terminal que seulement quelques personnes, dûment formées et accréditées, pourraient utiliser. On doit dispenser une formation très particulière avant de laisser quelqu'un consulter la base de données. C'est la méthode que les Américains ont adoptée, et nous tentons de tirer des leçons de leur expérience. Ils ont utilisé un système qui combine l'ADN et le fichier de criminalistique, et il est accessible en direct depuis novembre seulement. Nous les surveillons de très près afin de voir comment cela fonctionne. Ils utilisent un modem réservé qui transmet de l'information encryptée et qui correspond à leurs normes de sécurité. Il faudrait que nous fassions la même chose, afin de respecter les mesures de sécurité établies pour la GRC.

Le sénateur Grafstein: Nous reverrons cette question grâce à la transcription. On m'a transmis beaucoup d'information en très peu de temps, et il se fait tard. Cela me semble rationnel, mais je n'ai pas tout à fait tout compris. Nous reprendrons cette question un autre jour.

Le sénateur Joyal: J'aimerais qu'on revienne à la question de la banque de données. Puisque M. Zigayer, conseiller juridique principal au ministère de la Justice, est avec nous, j'aimerais soulever cette question afin qu'on puisse l'aborder à l'occasion d'une de nos prochaines réunions.

En mai 1998, le Solliciteur général publiait l'avis juridique de trois savants juges: le juge Dubin, le juge Bisson, anciennement de la Cour d'appel du Québec, et le juge Taylor, anciennement de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique. Dans l'avis juridique qu'il a déposé, le juge Dubin, anciennement de la Cour d'appel de l'Ontario, déclare qu'en ce qui concerne le volet de la proposition qui porte sur l'établissement d'une banque d'ADN, l'intérêt de la société à résoudre des crimes en incluant dans la banque d'ADN

charged with a designated offence does not sufficiently outweigh the intrusive nature of bodily sample seizures.

Even though I did not read the entire opinion of Justice Bisson and Justice Taylor, they seem to have the same basis of reasoning.

Perhaps in a future meeting we could address the issue of constitutionality of the data bank. It seems that we have opinions here that confirm my apprehension in terms of protection of privacy and the legal rights of individuals as they are protected by the Charter. That is my first question to Mr. Zigayer.

With that in mind, my second question is: Even though Canada signed an agreement with the U.S. to share information, what kind of protection will we have when the U.S. signs an agreement with another country, giving them access to Canada's data bank?

This is a real issue. Even though we have a very good agreement with the U.S. or the U.K., what kind of assurances do we have that, through various agreements, our data bank is not open to the rest of the world?

I leave that with you.

The Chairman: Senator Joyal, those are fair questions and I believe that the officials will be back before us at some time in the future.

Mr. Zigayer: We presented these views to the Justice Committee in the House of Commons. The request for the opinion was made after the bill had been passed through the committee. It did come as a confirmation of the approach we took.

It would be my pleasure to come back to this committee with a colleague who specializes in human rights law to give you an exposé of our views on this issue.

The Chairman: Thank you very much, gentlemen. You made an excellent presentation tonight.

The committee adjourned.

toute personne arrêtée ou accusée d'une infraction désignée ne l'emporte pas sur le caractère intrusif de la saisie d'échantillons corporels.

Même si je n'ai pas lu l'ensemble de l'avis des juges Bisson et Taylor, ils semblent abonder dans le même sens.

Nous pourrions peut-être, au cours des réunions à venir, aborder la question de la constitutionnalité de la banque de données. Il semble que des opinions ont été émises ici qui confirment mes préoccupations en ce qui concerne la protection des renseignements personnels et des droits de la personne, prévue par la Charte. C'est là ma première question pour M. Zigayer.

Cela dit, ma deuxième question est la suivante: même si le Canada a conclu une entente avec les États-Unis concernant le partage d'information, quel type de protection avons-nous si les États-Unis signent avec un autre pays une telle entente qui leur permette d'accéder aux banques de données canadiennes?

C'est un enjeu important. Même si nous concluons de très bonnes ententes avec les États-Unis ou avec le Royaume-Uni, comment peut-on s'assurer que la conclusion d'ententes diverses n'ouvrira pas notre banque de données au reste du monde?

Je vous cède la parole.

La présidente: Sénateur Joyal, ce sont là des questions justes, et je crois que les agents seront de nouveau parmi nous à une date ultérieure.

M. Zigayer: Nous avons présenté ce point de vue au comité de la Justice de la Chambre des communes. La demande d'avis juridique a été déposée après l'examen du projet de loi par le comité, ce qui a confirmé la validité de notre démarche.

Je serais heureux de rencontrer de nouveau les membres du comité. Un de mes collègues, expert du droit applicable aux droits de la personne, vous présentera un exposé sur notre point de vue à l'égard de cette question.

La présidente: Merci beaucoup, messieurs. Votre témoignage nous a été très utile.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9*

APPEARING—COMPARAÎT

Mr. Jacques Saada, M.P., Parliamentary Secretary to the
Solicitor General of Canada.

M. Jacques Saada, député, secrétaire parlementaire du Solliciteur général du Canada.

WITNESSES—TÉMOINS

Afternoon sitting

Séance de l'après-midi

From the Department of the Solicitor General of Canada:

Du ministère du Solliciteur général du Canada:

Ms Yvette Aloisi, Director General, Police and Law Enforcement Directorate;

Mme Yvette Aloisi, directrice générale, Police et application de la loi;

Mr. Paul DuBrule, Director, Legislative Services.

M. Paul DuBrule, directeur, Services juridiques.

From the Department of Justice:

Du ministère de la Justice:

Mr. Michael Zigayer, Senior Counsel, Criminal Law Policy
Section.

M. Michael Zigayer, conseiller juridique principal, Section de la politique en matière de droit pénal.

Evening sitting

Séance de soirée

From the Central Forensic Laboratory of the RCMP:

Du Laboratoire judiciaire central de la GRC:

Dr. Ron Fourney, Research Scientist, DNA Methods and Data Bank;

M. Ron Fourney, chercheur scientifique et responsable des méthodes et banques de données génétiques;

Mr. Barry Gaudette, Chief Scientist.

M. Barry Gaudette, exper-

From the Department of Justice:

Du ministère de la Justice:

Mr. Michael Zigayer, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section.

M. Michael Zigayer, avocat-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal.

CAI
YC24
-L32



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Thursday, November 26, 1998

Issue No. 44

Third meeting on:
Bill C-3, An Act respecting DNA identification
and to make consequential amendments
to the Criminal Code and other Acts

WITNESSES:
(See back cover)

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Le jeudi 26 novembre 1998

Fascicule n° 44

Troisième réunion concernant:
L'étude du projet de loi C-3, Loi concernant
l'identification par les empreintes génétiques et
modifiant le Code criminel et
d'autres lois en conséquence

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Acting Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	* Graham, P.C.
Beaudoin	(or Carstairs)
Bryden	Joyal, P.C.
Buchanan, P.C.	* Lynch-Staunton
Eyton	(or Kinsella (acting))
Fraser	Moore
Grafstein	Rompkey, P.C.

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Rompkey substituted for that of the Honourable Senator Pépin (*November 26, 1998*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président suppléant: L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	* Graham, c.p.
Beaudoin	(ou Carstairs)
Bryden	Joyal, c.p.
Buchanan, c.p.	* Lynch-Staunton
Eyton	(ou Kinsella (suppléant))
Fraser	Moore
Grafstein	Rompkey, c.p.

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification à la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Rompkey est substitué à celui de l'honorable sénateur Pépin (*le 26 novembre 1998*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, November 26, 1998

(50)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 257, East Block, at 10:46 a.m., the Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Bryden, Buchanan, P.C., Fraser, Grafstein, Joyal, P.C., Moore, Nolin, and Rompkey, P.C. (11).

In attendance: Marilyn Pilon, Research Officer, Research Branch, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, October 22, 1998, the committee continued its consideration of Bill C-3, An Act respecting DNA identification and to make consequential amendments to the Criminal Code and other Acts. (*For full text of order of reference, please see Issue No. 43, Wednesday, November 25, 1998.*)

WITNESSES:

From the Canadian Police Association:

Mr. Grant Obst, President;

Mr. Jon Netelenbos, Alberta Vice-President;

Detective Sergeant. Neale Tweedy, Toronto Police; and

Mr. Timothy Danson, Legal Counsel.

From the Canadian Association of Chiefs of Police:

Mr. Brian Ford, Chair, Law Amendments Committee (Chief, Ottawa-Carleton Police Service);

Mr. Bryan McConnell, Executive Director.

The Chair made an opening statement.

Mr. Obst, Mr. Netelenbos, Det. Sgt. Tweedy and Mr. Danson each made a statement and together answered questions.

Mr. Brian Ford made a statement and, together with Mr. McConnell, answered questions.

At 12:41 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 26 novembre 1998

(50)

[*Traduction*]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd’hui à 10 h 46, dans la pièce 257 de l’édifice de l’Est, sous la présidence de l’honorable sénateur Lorna Milne (présidente).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Bryden, Buchanan, c.p., Fraser, Grafstein, Joyal, c.p., Moore, Nolin et Rompkey, c.p. (11).

Également présente: Marilyn Pilon, attachée de recherche, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l’ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 22 octobre 1998, le comité poursuit son étude du projet de loi C-3, Loi concernant l’identification par les empreintes génétiques et modifiant le Code criminel et d’autres lois en conséquence. (*Pour le texte intégral de l’ordre de renvoi, voir le fascicule n° 43 du mercredi 25 novembre 1998.*)

TÉMOINS:

De l’Association canadienne des policiers:

M. Grant Obst, président;

M. Jon Netelenbos, vice-président pour l’Alberta;

Le sergent-détective Neale Tweedy, Service de police de Toronto; et

M. Timothy Danson, conseiller juridique.

De l’Association canadienne des chefs de police:

M. Brian Ford, président, Comité de modifications aux lois (chef, Service de police d’Ottawa-Carleton);

M. Bryan McConnell, directeur exécutif.

La présidente fait une déclaration.

M. Obst, M. Netelenbos, M. Tweedy et M. Danson font chacun une déclaration et répondent ensemble aux questions.

M. Brian Ford fait une déclaration et répond aux questions avec l’aide de M. McConnell.

À 12 h 41, le comité suspend ses travaux jusqu’à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, November 26, 1998

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-3, respecting DNA identification and to make consequential amendments to the Criminal Code and other Acts, met this day at 10:46 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (Chairman) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: I should like to welcome all of you, including our television audience.

This is the committee's third meeting on Bill C-3. The bill provides for the establishment of a national DNA data bank, which will be maintained by the commissioner of the RCMP, and used to assist law enforcement agencies in solving crimes. The bill was passed by the House of Commons on September 29, 1998, and received first reading in the Senate the next day. The bill was given second reading on October 22 of this year, which means that the Senate approved the bill in principle. Bill C-3 was then referred to this committee for detailed consideration.

That consideration began yesterday with the appearance of Mr. Jacques Saada, Parliamentary Secretary to the Solicitor General, who is the minister responsible for Bill C-3. The committee then heard two witnesses from the central forensic laboratory of the RCMP.

Our witnesses this morning are from the Canadian Police Association and the Canadian Association of Chiefs of Police.

Further witnesses on Bill C-3 will be heard over the next couple of weeks. Once the committee has heard its witnesses, there will be clause-by-clause consideration of the bill, at which time the committee will decide whether to recommend passage of the bill as is, to recommend amendments, or to recommend that the bill not proceed. The committee will then report its decision to the Senate for consideration.

I now invite the witnesses from the Canadian Police Association to make their opening statement. Following the question and answer period, the witnesses from the Canadian Association of Chiefs of Police will be invited to the table.

Mr. Grant Obst, President, Canadian Police Association: Thank you very much. I am a police officer from the City of Saskatoon, and I hold the rank of constable. I have been policing in the Province of Saskatchewan for 16 years, and I am currently assigned to the uniform patrol division in Saskatoon.

For the last 16 years, my role has been to deal with citizens in the community of Saskatoon — usually when they have been victimized by a criminal, or have run into a problem with the law. Today I will try to provide you with the perspective of the 35,000 front-line police officers represented by the Canadian Police Association.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 26 novembre 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, qui a été saisi du projet de loi C-3, Loi concernant l'identification par les empreintes génétiques et modifiant le Code criminel et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 10 h 46 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (présidente) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Je voudrais souhaiter la bienvenue à tous, y compris nos téléspectateurs.

C'est la troisième réunion que le comité consacre au projet de loi C-3. Le projet de loi prévoit l'établissement d'une banque nationale de données génétiques, devant être tenue par le commissaire de la Gendarmerie royale du Canada et servir à aider les organismes policiers à résoudre les crimes. Le projet de loi a été adopté par la Chambre des communes le 29 septembre 1998 et a été présenté en première lecture au Sénat le lendemain. Il a été adopté en deuxième lecture le 22 octobre de cette année, ce qui veut dire que le Sénat l'a déjà approuvé en principe. Il a ensuite été renvoyé à ce comité pour être examiné en détail.

Cet examen a commencé hier avec la comparution de M. Jacques Saada, secrétaire parlementaire du solliciteur général, qui est le ministre responsable du projet de loi C-3. Le comité a entendu ensuite deux témoins du laboratoire judiciaire central de la GRC.

Nous recevons ce matin des témoins représentant l'Association canadienne des policiers et l'Association canadienne des chefs de police.

Nous entendrons d'autres témoins sur le projet de loi C-3 au cours des deux prochaines semaines. Une fois que tous les témoins auront comparu, nous examinerons le projet de loi article par article, à la suite de quoi le comité décidera s'il convient d'adopter le projet de loi tel quel, de proposer des modifications ou de recommander que le projet de loi ne soit pas adopté. Le comité fera ensuite rapport de sa décision au Sénat.

J'invite maintenant les témoins de l'Association canadienne des policiers à présenter leurs déclarations préliminaires. Il y aura ensuite une période de questions, puis les représentants de l'Association des chefs de police prendront la parole.

M. Grant Obst, président, Association canadienne des policiers: Je vous remercie. Je suis constable dans le corps de police de la ville de Saskatoon. Je fais partie des services de police de la province de la Saskatchewan depuis 16 ans et je suis actuellement affecté à la division des patrouilles en uniforme de Saskatoon.

Depuis 16 ans, mon rôle consiste à traiter avec des citoyens de la collectivité de Saskatoon, ordinairement lorsqu'ils sont victimes d'un criminel ou lorsqu'ils ont eux-mêmes des ennuis avec la loi. Je vais aujourd'hui essayer de vous présenter le point de vue de 35 000 agents de police de première ligne que représente notre association.

The Canadian Police Association is comprised of the 10 provincial police associations across Canada, as well as two national police associations — the RCMP Members Association, and the CNR Police Association. We represent approximately 35,000 front-line police officers, as well as the civilian members who are associated with police work and police associations.

CPA members work extensively with Canadian citizens on matters related to policing. We deal with victims of all of the many wrongs that can be perpetrated against citizens by the criminal element. We spend countless hours listening to these citizens.

I come before you this morning to tell you that time and again I hear the people we serve expressing their frustration. They are frustrated with the justice system. They are frustrated because it is their perception that the rights of criminals are often placed ahead of those of the good citizens of the community. That frustration is reflected in the way people deal with the police. Often they believe that it is futile to even call the police when they have been victimized. They think there is nothing we can do about their problems, or that, if we can do something, the perpetrator will not be dealt with in an appropriate fashion. Many of my colleagues believe that the confidence of Canadians in the justice system is shaken.

I have spent a great deal of time trying to choose the right words to explain to you what is happening on the streets of Saskatoon. It is very difficult for people who do not work in this field to imagine what goes on there. I wish I could take all of you on patrol, and I extend that as an invitation to you. We have done that with members of Parliament and other elected officials in order to show them what happens off the main drag, what happens in the alleys of our communities. I hope we are able to illustrate that today.

The main thrust of our proposal here today is Bill C-3 and the DNA data bank. The Canadian Police Association has been lobbying for a DNA data bank for a number of years. The police officers and the civilian members that we represent across this country wholeheartedly support the creation of a DNA data bank. The bill in front of you contains both the principles and what we were looking for with regards to a DNA data bank, but we believe that it is still lacking.

We will outline several areas for you where we think that it is lacking. This Senate committee is our last-ditch effort at getting the people who have the power to make some amendments. My understanding is that you do not make amendments, but that you could send this bill back to the House of Commons with recommendations for amendment. We will show you some of the areas that we think must be changed in order to make this data bank something that police officers can utilize on the street to keep our community safer and to provide better security for our citizens.

L'Association canadienne des policiers comprend les dix associations provinciales de la police ainsi que deux organisations nationales, l'Association des membres de la GRC et l'Association des policiers du Canadien National. Nous représentons quelque 35 000 agents de police de première ligne et membres civils travaillant en liaison avec la police ou avec des associations de police.

Les membres de l'ACP travaillent de très près avec les citoyens du Canada dans le domaine policier. Nous sommes en contact avec les victimes des nombreuses infractions que peuvent commettre les éléments criminels. Nous consacrons un nombre incalculable d'heures à écouter ces victimes.

Je me présente devant vous ce matin pour vous dire que j'entends sans cesse les gens que nous servons exprimer leur frustration face à notre système d'administration de la justice. Ils sont frustrés parce qu'ils ont l'impression que les droits des criminels passent avant ceux des bons citoyens. Cette frustration se reflète dans la façon dont les gens traitent avec les forces de l'ordre. Ils pensent souvent qu'il est futile d'appeler la police lorsqu'ils sont victimes d'un crime. Ils ont l'impression soit que nous ne pouvons rien faire pour eux, soit que les auteurs du crime s'en tireront toujours sans avoir la punition qu'ils méritent. Beaucoup de mes collègues croient que la confiance des Canadiens dans le système de justice est très ébranlée.

J'ai mis beaucoup de temps à essayer de choisir les bons mots pour vous expliquer ce qui se passe dans les rues de Saskatoon. Il est très difficile pour des gens qui ne travaillent pas dans notre domaine d'imaginer ce qui peut se passer là. J'aurais aimé pouvoir vous emmener avec moi en patrouille. C'est une véritable invitation que je vous adresse. Nous avons emmené avec nous des députés et d'autres représentants élus pour leur montrer ce qui se passe loin des grandes artères, dans les petites allées de nos collectivités. J'espère que nous pourrons vous l'expliquer aujourd'hui.

Le principal objet de notre exposé est le projet de loi C-3 et la banque de données génétiques. L'Association canadienne des policiers exerce des pressions depuis des années pour obtenir la création d'une banque de données génétiques. Les agents de police et les membres civils que nous représentons partout dans le pays appuient de tout cœur la création de cette banque de données. Le projet de loi vous avez devant vous contient à la fois les principes et les mesures concrètes que nous recherchons en ce qui concerne une banque de données génétiques, mais nous croyons que cela ne suffit pas encore.

Nous vous parlerons les différents secteurs dans lesquels nous croyons qu'il y a des lacunes. Ce comité du Sénat constitue notre dernier recours auprès de personnes ayant le pouvoir d'apporter des modifications au projet de loi. Je sais que vous ne pouvez pas vous-mêmes le modifier, mais vous êtes habilités à le renvoyer à la Chambre des communes avec des recommandations d'amendement. Nous vous exposerons certains des domaines qui, à notre avis, ont besoin d'être changés afin que cette base de données puisse servir aux agents de police qui travaillent dans la rue pour rendre plus sûres nos collectivités et pour assurer une plus grande sécurité à nos citoyens.

This particular bill is probably the most significant crime prevention or apprehension tool that we have seen for some time, and it will probably remain so for many years to come. We will not see anything that could be as instrumental in a crime-fighting tool. It is a crime fighting or a crime prevention tool, and being able to take DNA samples from suspects or from criminals allows us to focus our investigations.

Today, human resources, time and money are a scarce commodity. We cannot be spending a long time on investigations if we are going down the wrong path. Taking a DNA sample and doing a comparison would show the investigators involved in a particular case — and Sergeant Tweedy will show you how the investigation process works — which suspects could be eliminated. It would save us from going down the wrong path. In a number of cases, it has exonerated people that were wrongly convicted. That aspect of this legislation cannot be ignored. It is not only an investigative tool, but also an elimination tool that would keep us from spending time and money on investigations or suspects that are not related to our investigations.

With me today is Sergeant Netelenbos from the Calgary force. He has about 23 years of experience on the streets of Calgary, serving the citizens in that community in many areas of law enforcement. He will provide you with a general overview of how we see a DNA data bank functioning in police work in general terms.

Detective Sergeant Tweedy has about 18 years of homicide investigation experience with the Metro Toronto police service, one of the largest police services in Canada. He brings you a vast amount of expertise in investigations in areas where the DNA data bank will provide instrumental assistance.

Mr. Danson, our solicitor, will then provide you with the legal expertise that police officers do not possess. Mr. Danson can outline for you some of the constitutional issues that always arise when we talk about drafting new legislation.

We are focusing on three main areas of the current bill. I will briefly outline them for you, and then my colleagues will delve into them in much more detail. First, let us consider the timing of when a sample would be taken from an individual or from a criminal or a suspect. Currently, in the bill you have in front of you, it allows for the police to take a DNA sample from an individual convicted of a prescribed or a designated offence. We are suggesting that the bill should parallel the Identification of Criminals Act, and allow the police to take the sample at the time that they develop reasonable and probable grounds to believe that the individual has committed a prescribed offence. That is an integral part of our proposal to you. Mr. Danson will talk about that, and all three of my colleagues will impress upon you the difference that makes.

Ce projet de loi particulier constitue probablement le plus important outil de prévention du crime ou d'appréhension des criminels que nous ayons vus depuis un certain temps et il en sera probablement ainsi pendant de nombreuses années à venir. Nous ne verrons sans doute rien de semblable pendant des années, comme outil de lutte contre le crime. C'est à la fois un outil pour combattre le crime et pour le prévenir. Le fait de pouvoir prélever des échantillons d'ADN sur des suspects ou des criminels nous permettrait de mieux cibler nos enquêtes.

Aujourd'hui, les ressources humaines, le temps et l'argent constituent des denrées rares. Nous ne pouvons pas consacrer trop longtemps à nos enquêtes si nous ne suivons pas la bonne piste. En prélevant un échantillon d'ADN et en procédant à des comparaisons, les enquêteurs qui s'occupent d'un cas particulier — le sergent Tweedy vous expliquera le déroulement de notre processus d'enquête — sauront très rapidement quels suspects éliminer. Nous éviterions ainsi les fausses pistes. Dans un certain nombre de cas, les analyses génétiques ont permis d'exonérer des personnes qui avaient été faussement condamnées. On ne peut pas faire abstraction de cet aspect du projet de loi. Les prélèvements d'ADN constituent non seulement un moyen d'enquête, mais aussi un moyen d'élimination qui nous éviterait de consacrer du temps et de l'argent à des enquêtes ou à des suspects qui n'ont rien à voir avec le cas qui nous occupe.

Je suis accompagné aujourd'hui du sergent Netelenbos, du Service de police de Calgary, qui a passé 23 ans à servir les citoyens de cette ville dans beaucoup de domaines d'exécution de la loi. Le sergent Netelenbos vous donnera un aperçu général de notre façon d'envisager le fonctionnement d'une banque de données génétiques dans le cadre de l'action policière.

Le sergent-détective Tweedy a environ 18 ans d'expérience dans les enquêtes sur les homicides au Service de la police métropolitaine de Toronto, qui est l'un des plus grands services de police du Canada. Il a une grande expertise dans les secteurs d'enquête où la banque de données génétiques sera d'une grande aide.

M. Danson, notre avocat, mettra ensuite votre disposition l'expertise juridique que les agents de police ne possèdent pas. M. Danson vous parlera de quelques-unes des questions constitutionnelles qui se posent toujours lorsque nous parlons d'élaborer de nouvelles mesures législatives.

Nous concentrerons notre attention sur trois grands domaines du présent projet de loi. Je vais vous en donner un très bref aperçu, à la suite de quoi mes collègues vous en parleront avec beaucoup plus de détails. Tout d'abord, considérons le moment où un échantillon serait prélevé sur une personne, sur un criminel ou sur un suspect. Le projet de loi que vous avez devant vous permet à la police de prélever un échantillon d'ADN sur une personne condamnée pour une infraction prescrite ou désignée. Nous croyons que le projet de loi devrait avoir des dispositions semblables à celle de la Loi sur l'identification des criminels, c'est-à-dire permettre à la police de prélever un échantillon au moment où elle a des motifs raisonnables et probables de croire qu'un individu a commis une infraction prescrite. C'est là une importante partie de la proposition que nous vous présentons.

Second, there is a clause in the current bill that provides for an exception. It is clause 487.051(2), if you wish to refer to it. We are a little unclear as to why that particular clause is there. It allows for someone to make application to be exempt from giving a sample if he or she can demonstrate that it will grossly or disproportionately affect his or her privacy, and so on. That opens the floodgates for all kinds of appeals. I wonder what the legislators were considering when they put that in there, or why that was in there. I suggest that you take a close look at that. Mr. Danson may touch on that again for you if you have any questions regarding it.

Senator Nolin: What section is that?

Mr. Obst: It is proposed section 487.051(2), on page 14.

Mr. Obst: The third and final area that we want to draw your attention to concerns taking samples retroactively. The taking of samples from serving prisoners — that is, prisoners currently in our correctional system, who have been convicted of designated offences or prescribed offences as they are stated in the schedule. There are some extreme shortfalls in that area, and Mr. Danson will delve into those as well.

After the presentation, you will have some questions, I invite you to pose them to us. If you have a question at any time during our presentation, please ask us. We are looking to the Senate, once again, as our last avenue to be heard. We hope that something will be done to make this data bank what it could be — one of the most important tools for police officers to provide safety and security to the citizens of our communities. Again, those citizens are somewhat frustrated with the system. This action would help to re-instil confidence in the people that my colleagues and I serve.

Sergeant Jon Netelenbos, Alberta Vice-President, Canadian Police Association: I have been a police officer with the Calgary police service for 28 years. I have worked in general investigations, sex crimes and vice, and I have been a uniformed police supervisor. I am currently sergeant responsible for the major incidents command in a district that comprises 210,000 citizens.

During my career, I have seen many changes occur within the criminal justice system — admittedly, some were radical, and some were not. Some were quite functional, practical, and ideally good for Canadians; some were not. The latter is the case for Bill C-3.

I apologize for the somewhat oversimplified automobile metaphor, but the government has constructed a brand new car for Canadians. It is a late model car with state-of-the-art technological features. However, it does not have any wheels. To that extent, technologically speaking, it is impotent and its potential will remain untapped. Bill C-3 is like that.

M. Danson vous en parlera et mes trois collègues vous expliqueront toute la différence que cela ferait.

Deuxièmement, le projet de loi actuel prévoit une exception. C'est au paragraphe 487.051(2), si vous voulez vous y reporter. Nous ne savons pas vraiment pourquoi cette disposition est là. Elle permet à une personne de demander à être exemptée du prélèvement d'un échantillon d'ADN si elle peut prouver qu'un tel prélèvement aurait, sur sa vie privée et la sécurité de sa personne, un effet nettement démesuré. Cela ouvre la porte à toutes sortes d'appels. Je me demande ce que les législateurs avaient à l'esprit lorsqu'ils ont rédigé cette disposition. Je me demande pourquoi elle est là. J'espère que vous voudrez bien l'examiner de très près. M. Danson pourra en reparler si vous avez des questions à poser à ce sujet.

Le sénateur Nolin: De quel paragraphe s'agit-il encore?

Mr. Obst: C'est le paragraphe 487.051(2), à la page 14.

Le troisième et dernier domaine sur lequel nous voudrions attirer votre attention concerne le prélèvement rétroactif d'échantillons. Je veux parler du prélèvement d'échantillons sur des détenus qui purgent une peine dans notre système correctionnel, des détenus qui ont été déclarés coupables des infractions désignées ou prescrites qui figurent dans l'annexe. Nous voyons de très graves problèmes dans ce domaine, dont M. Danson vous parlera en détail.

Après les exposés, vous aurez sûrement des questions. Je vous invite à nous les poser. Si vous avez des questions pendant que nous présentons nos exposés, n'hésitez pas à les poser. Je répète encore que nous considérons le Sénat comme notre dernier recours. Nous espérons qu'il sera possible de faire quelque chose pour que cette banque de données soit ce qu'elle pourrait être, c'est-à-dire l'un des plus importants outils dont les agents de police pourraient se servir pour assurer la sûreté et la sécurité des citoyens dans nos collectivités. Je vous répète que les citoyens se sentent frustrés devant le système actuel. Une telle mesure contribuerait à rétablir la confiance des gens que mes collègues et moi-même servons.

Le sergent Jon Netelenbos, vice-président pour l'Alberta, Association canadienne des policiers: Je travaille pour le Service de police de Calgary depuis 28 ans. Je me suis occupé d'enquêtes générales et de crimes sexuels et j'ai été superviseur d'agents en uniforme. Je suis actuellement sergent responsable du groupe des incidents majeurs dans un district comptant 210 000 citoyens.

Au cours de ma carrière, j'ai vu beaucoup de changements se produire dans le système de justice pénale. Bien sûr, certains ont été radicaux, et d'autres pas. Certains ont été fonctionnels, pratiques et favorables aux citoyens, et d'autres pas. Le projet de loi C-3 se classe dans ce dernier groupe.

Vous me pardonnerez l'analogie peut-être un peu simpliste, mais le gouvernement vient de construire une toute nouvelle voiture pour les Canadiens. C'est un modèle ultramoderne doté des caractéristiques technologiques les plus avancées. Malheureusement, la voiture n'a pas de roues et, dans cette mesure, elle est totalement impuissante, son potentiel étant complètement inexploité. C'est tout à fait le cas du projet de loi C-3.

Let me quickly tell you about the invasive and intrusive procedures that our justice department officials are so inexplicably concerned about. Police officers have been conducting Breathalyzer tests for decades. While the process of providing such a test and sample is not inordinately painful or uncomfortable, it is far more time-consuming and cumbersome than taking a Q-tip sample. The Breathalyzer process, at best, takes 40 minutes; a Q-tip swab takes six-tenths of a second.

I have seen people have difficulty blowing steadily and hard into the Breathalyzer. That process has been done to suspected impaired drivers in Canada for a long time. It occurs every day. The fingerprint process is neither painful nor intrusive but, again, it takes more time, and there is far more contact between the suspect and the police officer.

We all know about the constitutional aspect of these processes. Therefore, why do we want to take DNA samples of a person upon arrest? The answer is not detailed and complex; it is quite simple. We want to do it in order to enable a police officer to solve serious crimes such as sexual assault and murder.

In Calgary, for instance, we have trace evidence that was obtained from a double homicide a few years ago. That means we are looking for a match, just like a fingerprint. Bill C-3 would not allow us to solve that crime. It is possible that it could happen, but it is unlikely. The only time that we can get a sample is upon the arrest and conviction of the perpetrator, or perpetrators. A criminal justice tragedy will occur if this offender is picked up and arrested for other offences and then released, never to appear in court, never to obtain that possibility of getting a DNA tracer. Therefore, we have an unsolved homicide.

Our AFIS computer, which is a computer that deals with fingerprints, stores an immense amount of data. The one in Calgary stores 480,000 fingerprints and it probably covers all of Western Canada. Within Calgary, we have approximately 20,000 latent prints; those prints found at crime scenes waiting for their match. Every time someone is arrested he or she is fingerprinted for the indictable offences, and those fingerprints are matched with the 480,000. We get "hits" sometimes, as we call them in the police world, and we get excited. It does not mean we have found the perpetrator, but it does mean that it is an avenue to good investigation.

In our testimony to the House of Commons committee, we were asked what happens if we do find a match, and that then there is such a thing as due process. Of course there is due process. People are rarely convicted in Canada on the basis of only a fingerprint.

Permettez-moi de vous parler rapidement des procédures effractives et intrusives dont les fonctionnaires de notre ministère de la Justice s'inquiètent tant. La police fait subir l'alcootest depuis des dizaines d'années. Bien que l'alcootest ne soit pas particulièrement douloureux ou inconfortable, il prend beaucoup plus de temps et est beaucoup plus embarrassant qu'un prélèvement par écouvillonnage. Au mieux, un alcootest dure 40 minutes tandis qu'un prélèvement par écouvillonnage ne prend que six dixièmes de seconde.

J'ai vu des gens avoir de la difficulté à souffler assez régulièrement et assez fort dans l'alcootest, qu'on fait subir depuis longtemps au Canada aux conducteurs soupçonnés d'avoir des facultés affaiblies. Nous le faisons tous les jours. La prise d'empreintes digitales n'est ni intrusive ni douloureuse mais, encore une fois, elle prend du temps et nécessite un contact physique plus étroit entre le suspect et l'agent de police.

Nous connaissons tous les aspects constitutionnels de ces processus. Par conséquent, pourquoi voulons-nous prélever des échantillons d'ADN sur une personne au moment de son arrestation? La réponse n'est ni détaillée ni complexe, elle est très simple. Nous voulons le faire pour permettre à l'agent de police de résoudre des crimes graves tels que l'agression sexuelle et le meurtre.

À Calgary, par exemple, nous avons prélevé des empreintes génétiques sur la scène d'un double homicide, il y a quelques années. Cela veut dire que nous recherchons une concordance, comme dans le cas des empreintes digitales. Le projet de loi C-3 ne nous permettrait pas de résoudre ce crime. Cela pourrait arriver, mais c'est très improbable. En effet, il ne nous permettrait d'obtenir un échantillon que si l'auteur ou les auteurs du crime ont déjà été arrêtés et déclarés coupables. Une véritable tragédie judiciaire se produirait si le contrevenant en cause est arrêté pour une autre infraction puis est relâché, pour ne jamais plus se présenter devant un tribunal et ne jamais plus nous donner la possibilité d'obtenir une empreinte génétique. Résultat: un homicide sans solution.

Notre ordinateur d'identification des dactylogrammes contient une énorme quantité de données. Celui de Calgary renferme 480 000 empreintes digitales, couvrant probablement tout l'Ouest du Canada. À Calgary, nous avons environ 20 000 empreintes latentes, c'est-à-dire des empreintes trouvées sur des lieux de crime, mais dont on ne connaît pas le propriétaire. Chaque fois qu'une personne est arrêtée et mise en accusation, on lui prend ses empreintes et on les compare aux 480 000 qui se trouvent dans l'ordinateur. Nous avons parfois des «coups de chance», comme nous les appelons dans la police, qui nous encouragent beaucoup. Cela ne veut pas dire que nous avons trouvé le coupable, mais nous avons au moins une piste à suivre.

Lors de notre comparution devant le comité de la Chambre des communes, on nous a demandé ce qui se produit lorsque nous trouvons une concordance et si la procédure suivie est équitable. Bien sûr que la procédure est équitable. Les gens sont rarement déclarés coupables au Canada sur la seule foi d'empreintes digitales.

Consider this for a moment, particularly those of you who may be concerned about the constitutionality of this DNA sample upon arrest: fingerprinting is concerned with criminal record keeping. A fingerprint is linked to what we call an FPS number, along with its detailed criminal record. These are records. You have a fingerprint — there are numbers, names, and very confidential information. A DNA marker contained in a data bank, as proposed, has no criminal record attached. It is highly technical, and I would venture to guess, only of interest to forensic scientists.

You will not have a bank where people give a sample, and right upon arrest names will be attached. It has nothing to do with that. To that extent, fingerprints and their accompanying data have far more potential for misuse. I would like to think they are not misused, but the potential does exist.

I feel that Bill C-3 is fundamentally flawed, like that state-of-the-art car I was talking about. It is not good enough to say that at least the government has seen fit to establish a DNA data bank. For the bill's proponents to say this law is better than no law at all goes beyond any sprinkling of reason, as far as I am concerned.

You, as senators and collectively as the Senate, truly have an opportunity here to make a measurable difference in instituting significant improvements to the criminal justice system. Even if I wanted to overdramatize this, I could not do so. If you send this bill back, you will save lives and eliminate the endless pain and suffering that so many families must endure. That is the bottom line.

Detective Sergeant Neale Tweedy, Toronto Police Service, Canadian Police Association: I have been a police officer for 27 years, 17 of those as a homicide investigator, trainer and supervisor. As such, I have extensive experience in all facets of death investigation, including crime scene management, crime scene interpretation, evidence collection, suspect elimination, interviewing, law and procedure, information management, victim management and evidence presentation, to name but a few of the elements of the process. I previously have been acknowledged as an expert witness in the Ontario Court General Division in the discipline of homicide investigation.

During my time as a homicide detective, I have been involved in the investigation of a number of murder cases where rape was inflicted on the victim and was a primary or secondary motive for the crime. Christine Prince, Ruth Stern, Rupy Sanghera, Tania Anikejew, Nicole Morin, Andrea Atkinson, Kala Clauduz, Kristen French and Leslie Mahaffey, are names of but a few of the women and children whose lives were taken. Like a slide show, I can see the crime scenes in my mind's eye.

In January of 1995, I was placed in charge of one of Canada's most well publicized murder cases; the 1984 abduction, rape and murder of 9-year-old Christine Jessop of Queensville, Ontario. For

Je vous demande de vous arrêter un instant sur ce fait, particulièrement ceux d'entre vous qui s'inquiètent de la constitutionnalité d'un prélèvement d'ADN effectué au moment de l'arrestation: la prise d'empreintes digitales est très reliée aux casiers judiciaires. Une empreinte digitale est reliée à ce que nous appelons un numéro SED avec le casier judiciaire détaillé. Ce sont des dossiers. On a une empreinte digitale qui correspond à un numéro, à un nom et à des renseignements très confidentiels. Par contre, une empreinte génétique contenue, comme on le propose, dans une base de données n'est pas reliée à un casier judiciaire. C'est une caractéristique hautement technique qui, j'ose le croire, n'intéressera que des experts en criminalistique.

Il n'y aura pas de banque de données dans laquelle, dès l'arrestation, des noms seraient rattachés aux empreintes. Ce n'est rien de cela. Dans cette mesure, les empreintes digitales et les données qui les accompagnent se prêtent beaucoup plus à des abus. Je voudrais croire que ce n'est pas le cas, mais il n'y a pas de doute que la possibilité d'abus existe.

J'ai l'impression que le projet de loi C-3 a des défauts fondamentaux, comme cette voiture ultramoderne dont je vous parlais. Il ne suffit pas de dire que le gouvernement a jugé bon d'établir une banque de données génétiques. Que les promoteurs du projet de loi disent que cette mesure vaut mieux que rien du tout est une absurdité, en ce qui me concerne.

À titre de membre de ce comité et de tout le Sénat, vous avez vraiment la possibilité d'agir pour changer d'une manière concrète le système de justice pénale. Je ne saurais trop insister sur ce point. Si vous renvoyez le projet de loi à la Chambre des communes, vous sauverez des vies, vous éviterez à de nombreuses familles des souffrances indescriptibles. Voilà le véritable enjeu.

Le sergent-détective Neale Tweedy, Service de police de Toronto, Association canadienne des policiers: Je suis agent de police depuis 27 ans. J'ai passé 17 ans à faire des enquêtes sur des meurtres, à donner de la formation et à superviser. J'ai donc acquis une grande expérience dans tous les aspects de l'enquête sur la mort: gestion des lieux du crime, interprétation des lieux du crime, collecte de preuves, élimination de suspects, entrevues, droit et procédure, gestion de l'information, gestion des victimes et présentation des preuves. Ce ne sont là que quelques-uns des éléments du processus. J'ai déjà été reconnu par la Division générale de la Cour de justice de l'Ontario comme témoin expert dans le domaine des enquêtes sur les homicides.

Au cours de ma carrière d'enquêteur, je me suis occupé d'un certain nombre de meurtres dans lesquels la victime a été violée, le viol ayant été le motif primaire ou secondaire du crime. Christine Prince, Ruth Stern, Rupy Sanghera, Tania Anikejew, Nicole Morin, Andrea Atkinson, Kala Clauduz, Kristen French et Leslie Mahaffey sont les noms de quelques-unes des femmes et des enfants à qui on a enlevé la vie. Je peux voir les lieux de ces crimes dans ma tête, comme si c'était une projection de diapositives.

En janvier 1995, j'ai été chargé de diriger l'enquête sur l'un des crimes les plus connus au Canada: l'enlèvement, le viol et le meurtre, en 1984, de la petite Christine Jessop, âgée de neuf ans,

11 years Guy Paul Morin had been wrongfully accused, and DNA cleared him.

You may have read *Red Rum the Innocent*, a national best seller. Within days of Mr. Morin's acquittal, the case was transferred from the Durham Regional Police to Toronto, which began my involvement as unit commander of the task force on the Jessop murder. This was a full-time, three-year assignment for my team and me. Since that time, I have thought about Christine every day and the horror that this child endured. Additionally, every day, I thought about my inability to identify her killer and bring him out of hiding. Christine's mother and father deserve to know the identity of her killer. The citizens of this country deserve to know.

Evidence revealed that on October 3, 1984, Christine Jessop was abducted from the small town of Queensville, driven 30 miles from her home, where, in the seclusion of a remote wooded area, she was brutally raped. During the attack on this child, who weighed a mere 40 pounds, she was prodded with the blade of a knife and superficially injured; her screams and her fears satisfying the demented sexual and emotional needs of her killer.

When he completed the rape on Christine, evidence suggests he raped her again. During the attack Christine was punched in the face with such ferocity that her nose was severely fractured. Neighbours in two distant farmhouses awoke in the dark and heard her screams, heard her cries for help, but dismissed it and talked themselves out of calling the police. When the killer was tired of Christine, evidence revealed he stabbed her about the front and the back of her tiny body. He then slashed her throat with such force that she was nearly decapitated.

Her body was left lying on her back, nude from the waste down, her legs splayed apart, alone in the woods. Her killer calmly drove off. Christine lay victim to the elements until her body was recovered three months later, on December 31, 1984. She was badly decomposed, and there was evidence of animal activity.

Honourable senators, this is the real world of homicide investigation. Much different, much more horrible, much more complex to solve and prosecute than described by authors and screenwriters. There is no more challenging vocation than this, and today I ask for your help.

A killer's semen was left at the crime scene. It was collected and preserved. In 1995, when the science of DNA had advanced sufficiently, scientists were able to extract the DNA from the semen and determine it was inconsistent with that of Mr. Morin.

Since that time, I have been attempting to identify Christine's killer, primarily through taking blood or saliva samples from possible suspects. My investigation required my team's evaluation

de Queensville, en Ontario. Pendant onze ans, Guy Paul Morin avait été faussement accusé et c'est grâce à l'ADN qu'il a été innocenté.

Vous avez peut-être lu *Red Rum the Innocent*, qui a été un livre à grand succès au Canada. Quelques jours à peine après l'acquittement de M. Morin, le dossier a été transféré de la police régionale de Durham au Service de police de Toronto, et c'est alors que j'ai commencé à m'en occuper à titre de commandant d'une unité spéciale chargée du meurtre de Christine Jessop. Mon équipe et moi-même avons consacré trois années à temps plein à cette affectation. Depuis ce temps, je pense tous les jours à Christine et à l'horreur qu'elle a vécue. De plus, tous les jours, je songe au fait que j'ai été incapable d'identifier son meurtrier et de le sortir de l'ombre. Le père et la mère de Christine méritent de connaître l'identité de son meurtrier. Tous les citoyens du Canada méritent de le connaître.

Les preuves recueillies montrent que, le 3 octobre 1984, Christine Jessop a été enlevée dans la petite ville de Queensville, qu'elle a été emmenée en voiture dans un bois isolé à une cinquantaine de kilomètres de chez elle, puis qu'elle a été sauvagement violée. Durant l'agression commise sur cette enfant qui pesait à peine 40 livres, son agresseur lui a à plusieurs reprises enfoncé la pointe d'un couteau dans la peau. Ses cris, sa terreur ont probablement satisfait les appétits sexuels et émotionnels pervers de son assassin.

Après le premier viol, les preuves montrent que Christine a encore été violée et qu'au cours de l'agression, on lui a décoché un coup de poing au visage qui a été tellement violent qu'il lui a gravement fracturé l'arête nasale. Des voisins vivant dans deux maisons de ferme situées à quelque distance de là se sont réveillés dans la nuit et ont entendu ses cris et ses appels au secours, mais ils ont pensé se tromper et ont décidé de ne pas appeler la police. Lorsque le tueur a été fatigué de Christine, les preuves montrent qu'il a poignardé l'avant et l'arrière de son petit corps. Il lui a ensuite tranché le cou avec une telle féroce qu'il l'a presque décapitée.

Elle a été laissée là, morte, couchée sur le dos, dénudée à partir de la taille, les jambes écartées, seule dans le bois. Le tueur a tranquillement quitté les lieux dans sa voiture. Christine est restée là soumise aux éléments jusqu'à ce que son corps soit découvert trois mois plus tard, le 31 décembre 1984. Le cadavre était dans un état de décomposition avancée et n'avait pas été épargné par les animaux.

Honorables sénateurs, c'est cela, la réalité des enquêtes sur les meurtres. C'est très différent, beaucoup plus horrible, beaucoup plus complexe à résoudre que ne le décrivent les écrivains et les scénaristes. Il n'y a pas de vocation qui pose de plus grands défis. Aujourd'hui, je viens vous demander votre aide.

Un tueur a laissé son sperme sur les lieux du crime. Il a été recueilli et préservé. En 1995, grâce aux progrès de la génétique, les scientifiques ont réussi à extraire l'ADN de ce sperme et à déterminer qu'il ne correspondait pas à celui de M. Morin.

Depuis, j'essaie encore et toujours d'identifier l'assassin de Christine, surtout en prélevant des échantillons de sang ou de salive sur des suspects possibles. Cette enquête a imposé aux

of 27,000 persons. I have seen to it that approximately 325 men have had their DNA compared to the calling card that Christine's killer left. Many of these 325 are respectable citizens who were linked directly or indirectly to Christine as family, friends or neighbours.

As citizens of the country, and wishing to assist my investigation, they provided consensual samples of their DNA. It was really just a prick on the tip of their fingers. This allowed my investigation to move past the possibility that the killer was known to Christine or her family. The rest, and vast majority of the 325, were men with a history of sexual assault, pedophilia and murder.

Unfortunately, to date, I have been unable to identify this child's killer. In a world that is highly computerized, with databases everywhere, I was reduced to writing letters to 1,000 police agencies and forensic laboratories across North America in my search for the match to the DNA marker that was left at the murder scene. The possibility of Christine's killers slipping through the cracks of this investigative technique are very large indeed, and despite my best efforts, I cannot be satisfied that this has not occurred.

In my 27 years of policing, I can think of no piece of legislation that will have a more significant and direct impact on crime prevention than Bill C-3. The benefits will be seen immediately, and will directly equate into solving a greater number of these crimes. They will also have a meaningful deterrent factor resulting in less violence against victims, especially women and children.

It is most important, however, that the legislation be crafted properly. In its present form, it is not. Just like the shortcomings evidenced by my correspondence with police and laboratories, the frailties of this legislation are even more problematic. I am outraged that we are so close to having such important legislation passed, but may have to settle for such a watered down version of what could be.

The purpose of the bill, as described, is to help law enforcement agencies identify persons alleged to have committed designated offences. The holes in this net are too large to be truly helpful to the homicide or sexual assault investigator. I can tell you that definitively and with confidence.

The principles of the bill, as described, is that the protection of society and the administration of justice are well served by the early detection, arrest, and conviction of offenders. The early detection is severely compromised by only allowing samples to be taken after conviction.

It must be clearly understood by the honourable senators that, in reality, more than 90 per cent of arrested persons are bailed directly at the police station or within a few days by a justice of the peace. Many are never seen again. Many are found, but never

membres de l'équipe d'évaluer 27 000 personnes. J'ai veillé à ce que l'ADN d'environ 325 hommes soit comparé à la carte de visite que l'assassin a laissée sur les lieux. Beaucoup de ces 325 hommes sont des citoyens respectables qui avaient des liens directs ou indirects avec Christine, à titre de membres de la famille, d'amis ou de voisins.

Comme citoyens et parce qu'ils souhaitaient faciliter l'enquête, ils ont accepté de donner des échantillons d'ADN. Il ne s'agissait en fait que d'une toute petite piqûre sur le bout des doigts. Cela nous a permis d'éliminer la possibilité que l'assassin était connu de Christine ou de sa famille. La majorité des 325 hommes étaient cependant des délinquants ayant des antécédents d'agression sexuelle, de pédophilie et de meurtre.

Malheureusement, jusqu'ici, j'ai été incapable d'identifier le meurtrier. Dans un monde hautement informatisé où les bases de données nous envahissent partout, j'ai été réduit à écrire à un millier d'organismes policiers et de laboratoires judiciaires d'Amérique du Nord dans ma recherche d'une concordance d'empreintes génétiques. La possibilité que le meurtrier échappe à cette technique d'enquête est cependant très grande et, malgré tous mes efforts, je commence à croire que cela s'est produit.

Dans mes 27 années de travail pour la police, je n'ai jamais vu une mesure législative qui pouvait avoir un impact aussi important et aussi direct sur la prévention du crime que le projet de loi C-3. Les avantages seraient immédiats: ils se traduirraient tout de suite par la solution d'un plus grand nombre de crimes. La mesure constituerait en même temps un important facteur de dissuasion qui devrait réduire la violence, surtout contre les femmes et les enfants.

Toutefois, il est extrêmement important que cette mesure législative soit bien conçue. Dans sa forme actuelle, elle ne l'est pas. Tout comme ma correspondance avec les organismes policiers et les laboratoires, le projet de loi a des lacunes qui posent de nombreux problèmes. Je suis extrêmement contrarié de nous voir si près de l'adoption d'une mesure aussi importante et de me dire qu'il va peut-être falloir se contenter d'une version aussi diluée de ce que nous pourrions avoir.

L'objet déclaré du projet de loi est d'aider les organismes chargés d'appliquer la loi à identifier les auteurs présumés d'infractions désignées. Toutefois, les mailles du filet sont bien trop grandes pour que le projet de loi soit vraiment utile à ceux qui enquêtent sur des homicides ou des agressions sexuelles. Je peux vous l'affirmer en toute confiance et sans la moindre hésitation.

Les principes déclarés du projet de loi sont que la protection de la société et l'administration de la justice sont bien servies par la découverte, l'arrestation et la condamnation rapides des contrevenants. Toutefois, la découverte rapide des contrevenants est gravement compromise si on ne peut prélever des échantillons qu'après une déclaration de culpabilité.

Les honorables sénateurs doivent clairement comprendre qu'en réalité, plus de 90 p. 100 des personnes arrêtées sont libérées sous caution directement au poste de police ou quelques jours plus tard par un juge de paix. Il y en a beaucoup que nous ne revoyons

returned to the jurisdiction of the offence for monetary reasons. This is the reality in Canada, where distances are immense and law enforcement and prosecution budgets are small.

On a yearly basis alone in Toronto, more than 50,000 people are charged criminally. Many have multiple charges laid against them at the time of arrest. Most are bailed. At any one time, there are more than 19,000 warrants and bench warrants outstanding in Toronto, notwithstanding the fact that about 5,000 persons are arrested yearly on the warrants and charged with failing to appear. The number of 19,000 unexecuted warrants remains constant, and even grows. The ability of a sexual predator or killer to avoid detection while passing through this system is obvious.

Only a very few offenders arrested outside the jurisdiction will be returned. The head prosecutor in Toronto reports that 250 times a year, queries are made to his office to ask if persons arrested outside the jurisdiction, sometimes known as the return radius, will be returned to Toronto for trial. Only a very small percentage of them are returned. He has asked only about the borderline cases, because the police already know the protocols that result every year in thousands of apprehended persons not being returned to their jurisdictions to face the music. They are merely let go.

Most predators are familiar with our laws, our courts, and our policing protocols. They know how to exploit the weaknesses in the system. In the public inquiry Associate Chief Justice Archie Campbell conducted into the rapes and murders committed by Paul Bernardo and Karla Homolka, he said that the serial killer exploits the gaps in law enforcement as he moves through jurisdictions, thereby avoiding detection and arrest. Serial killers are also familiar with other shortcomings of the system.

It is typical for the lag time between an arrest and a conviction to be a year. If an apprehended criminal is linked back to an outstanding unsolved crime after conviction, much of the evidence will be gone. Do not be fooled into believing that a criminal prosecution is merely the acceptance of the linked DNA evidence. All relevant evidence must be identified, collected, and placed before the courts.

The longer the lag time, the less likely the police will locate other evidence — physical evidence, eyewitness evidence, evidence of motive, evidence of means, evidence of opportunity, or even evidence of alibi. These are severely compromised by the passage of time. If a DNA link is made to an unsolved crime, the sooner it is made, the greater the ability to recover all the evidence, and the greater the opportunity for a successful prosecution.

Approximately two years ago, the Government of England, Scotland and Wales passed DNA legislation that is truly helpful to police in society. The philosophy was to take DNA samples at the

jamais. Beaucoup sont retrouvés, mais ne sont jamais renvoyés dans la juridiction où l'infraction a été commise, pour des raisons monétaires. Voilà la réalité du Canada, où les distances sont énormes et où les budgets consacrés à la mise en vigueur de la loi et aux poursuites sont petits.

À Toronto seulement, plus de 50 000 personnes sont inculpées chaque année dans des affaires criminelles. Beaucoup font l'objet d'inculpations multiples au moment de leur arrestation. La plupart sont libérées sous caution. À tout moment, il y a à Toronto plus de 19 000 mandats d'arrestation et mandats d'amener en vigueur, sans compter qu'environ 5 000 personnes sont arrêtées chaque année sur la base de ces mandats et inculpées pour défaut de comparaître. Ce nombre de 19 000 mandats non exécutés demeure constant, il augmente même. Dans ces circonstances, il est clair qu'un prédateur sexuel ou un assassin a de grandes chances d'échapper à l'arrestation.

Très peu de contrevenants arrêtés en dehors de la juridiction où l'infraction a été commise y sont renvoyés. À Toronto, le procureur en chef signale que, chaque année, son bureau reçoit 250 demandes de renseignements dont les auteurs cherchent à savoir si des personnes arrêtées à l'extérieur de la juridiction, parfois appelée le rayon de retour, seront renvoyées à Toronto pour y subir leur procès. En fait, très peu de ces gens sont renvoyés. Il ne s'est renseigné qu'au sujet des cas limites, parce que la police connaît déjà les protocoles en vertu desquels des milliers de personnes appréhendées chaque année ne sont pas renvoyées dans leur juridiction pour y être jugées. On les laisse tout simplement partir.

La plupart des prédateurs connaissent bien les lois, les tribunaux et les protocoles policiers. Ils savent exploiter les faiblesses du système. Au cours de l'enquête publique menée sur les viols et les meurtres commis par Paul Bernardo et Karla Homolka, le juge en chef adjoint Archie Campbell a révélé que Bernardo savait exploiter les lacunes policières en passant d'une juridiction à l'autre pour éviter d'être découvert et arrêté. Les tueurs en série connaissent également les autres faiblesses du système.

Il est courant qu'un délai d'un an sépare l'arrestation de la déclaration de culpabilité. Si un criminel appréhendé n'est relié à un crime resté sans solution qu'après avoir été déclaré coupable, une grande partie de la preuve aura disparu. Il ne faut pas être assez naïf pour croire qu'un procès au criminel peut se fonder exclusivement sur un échantillon d'ADN. Tous les éléments de preuve pertinents doivent être identifiés, recueillis et présentés au tribunal.

Plus le délai est long, moins il est probable que la police réussira à trouver d'autres preuves, qu'il s'agisse d'indices matériels, de témoins, de motifs, de moyens, de circonstances favorables ou même d'alibis. Tous ces types de preuve sont gravement affaiblis avec le passage du temps. Si un lien est établi grâce aux empreintes génétiques, plus tôt cela se fait, plus il y a de chances de retrouver les preuves et d'intenter des poursuites fructueuses.

Il y a environ deux ans, le gouvernement de la Grande-Bretagne a adopté une loi sur l'ADN qui aide vraiment la police à agir. Le principe consistait à prélever des échantillons d'ADN au moment

time of arrest, and from as broad a group of offenders as possible. It was recognized as reality that persons predisposed to crime often commit a variety of types of crimes. In fact, Clifford Olson had a host of convictions for acts of dishonesty before he committed his rapes and murders. Since the legislation was enacted in Britain, even shoplifters have been linked back to much more serious crimes, simply because it is often the nature of the beast. They will steal sex like they will steal your stereo.

Senators, such a wonderful opportunity to solve violent crime and to deter those predisposed to commit it has never before presented itself. As a person who has worked on the front line for many years, I can assure you that the effectiveness of this legislation is just a shadow of what it could be. I can assure you that, if not amended from its present form, future young women and children, just like nine-year-old Christine Jessop, will be raped and sometimes, God forbid, killed. If this bill becomes law in its present form, you will, in the future, need to revisit it. Unfortunately, the cost will be horrific.

You can contribute to preventing this from happening now. As the Chief Coroner for the Province of Ontario said, "What do you say to the relatives of future victims? That the death of a loved one could have been prevented if government did just a bit more to improve the bill?" What if this were your child or grandchild? What will you say? I do not know what I will say.

Mr. Timothy Danson, Legal Counsel, Canadian Police Association: I wish to address two aspects of the DNA Identification Act this morning. The first is the fact that proposed subsections 487.055(1)(b) and (c) require the commission of two or more murders or rapes before DNA testing can be done on those already in our prison system. The second is the issue of waiting until conviction — rather than upon charge or arrest — before DNA testing can begin.

Dealing with the first point, proposed section 485.055 states:

(1) A provincial court judge may, on *ex parte* application ... authorize ...the taking, from a person who ...

(b) before the coming into force of this subsection, had been convicted of more than one murder committed at different times, or

(c) ... convicted of more than one sexual offence ...

for the purpose of forensic DNA analysis, of any number of samples of one or more bodily substances ...

as contemplated by subsection 487.06(1).

de l'arrestation sur un groupe de contrevenants aussi étendu que possible. Le gouvernement britannique avait reconnu alors que les personnes prédisposées au crime se rendent souvent coupables de plusieurs genres d'infractions. En fait, Clifford Olson avait été reconnu coupable d'une foule d'actes malhonnêtes avant de se livrer au viol et au meurtre. Depuis que cette loi a été adoptée en Grande-Bretagne, même des voleurs à l'étalement ont été rattachés à des crimes beaucoup plus graves, simplement parce que souvent, le crime fait partie de la nature d'une personne, qui violera avec la même facilité qu'elle volera votre système de son.

Honorables sénateurs, nous n'avons jamais eu une occasion aussi merveilleuse de résoudre des crimes de violence et de dissuader ceux qui sont prédisposés à en commettre. Ayant travaillé aux premières lignes pendant de longues années, je peux vous affirmer que, sans modifications, le projet de loi ne serait que l'ombre de ce qu'il pourrait être. Je peux vous assurer que s'il est adopté dans sa forme actuelle, d'autres jeunes femmes et d'autres enfants, tout comme la petite Christine Jessop, seront violés et parfois tués. Si le projet de loi est adopté tel quel, vous allez devoir le réviser à l'avenir et, malheureusement, le prix à payer sera effroyable.

Vous pouvez empêcher tout cela de se produire. Comme le coroner en chef de l'Ontario l'a dit: «Qu'allez-vous répondre aux parents des futures victimes? Que la mort d'êtres aimés aurait pu être prévenue si le gouvernement avait juste amélioré un peu plus le projet de loi?» Et s'il s'agissait de votre enfant ou de votre petit-enfant? Que diriez-vous? Je ne sais pas ce que je dirais moi-même.

M. Timothy Danson, conseiller juridique, Association canadienne des policiers: J'aimerais aborder ce matin deux aspects de la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques. Le premier est le fait que les alinéas 487.055(1)b et c) ne permettent le prélèvement d'échantillons d'ADN sur une personne déjà détenue que si elle a commis deux meurtres ou viols ou plus. Le second est qu'il faut attendre une déclaration de culpabilité, plutôt que l'arrestation ou la mise en accusation, avant de pouvoir procéder à des analyses génétiques.

Au sujet du premier point, l'article 487.055 proposé est ainsi libellé:

(1) Sur demande *ex parte*... le juge de la cour provinciale peut autoriser... le prélèvement, pour analyse génétique, du nombre d'échantillons de substances corporelles d'une personne jugé nécessaire à cette fin, dans le cas où celle-ci...

b) avant cette entrée en vigueur, avait été déclarée coupable de plusieurs meurtres commis à différents moments;

c) avant cette même entrée en vigueur, avait été déclarée coupable de plus d'une des infractions sexuelles visées au paragraphe (3)...

selon les dispositions du paragraphe 487.06(1).

The Canadian Police Association, and I would suggest an overwhelming majority of Canadians, find this subsection fundamentally objectionable and absolutely offensive. It is objectionable and fundamentally offensive to suggest that the murder of one child and the brutal and savage rape of one child is not enough for the purposes of authorizing DNA testing.

The difference between a single rape and a single murder is like the difference between killing a person by firing one bullet into their head, or by firing six bullets into their head. You are still dead after the first bullet. It is like trying to make a distinction between an evil person and an extremely evil person. There is simply a point where the distinction is irrelevant, and it is insulting.

This subsection, I suggest to you, offends every principle of logic and common sense. Often the difference between one rape and one murder and two rapes and two murders is merely a question of timing, and that is when the accused was caught, and not the degree of dangerousness. If someone like Paul Bernardo or Clifford Olson were caught after the first murder, as opposed to after the subsequent murders, no one can seriously suggest that they would not be as dangerous just because of when they were caught.

The inmate convicted of one rape or one murder may be guilty of others, but he just was not caught and we do not yet know. Indeed, the proposals put forward by the Canadian Police Association may very well make that match.

I have not seen a legal opinion from the Department of Justice, or from the three judges from whom they asked an opinion — the Honourable Charles Dubin Q.C., the Honourable Claude Bisson, Q.C., and the Honourable Martin R. Taylor, Q.C. I have not seen any other legal opinion, either, that states that there is a constitutional requirement for a criminal to murder and rape more than once before DNA can be taken from him or her.

In fact, conveniently, these three former justices were not even asked for an opinion by the Justice Department on this critical question. I suggest to you that the reason these judges were not asked for a constitutional opinion is that they knew they would not get an opinion that supported the department's position. I suggest to you that that is appalling.

The Department of Justice would have you believe that those persons convicted of only one murder and only one rape ought to be spared the indignity and the violation of their rights to privacy, and be excused from DNA testing. Apart from the indignity of their acts on their victims, and the wholesale destruction and brutalization of their victim's privacy rights, I would like to give you my response to those in the Justice Department who feel that it is required to have two or more murders or two or more rapes. I will start where Neale Tweedy left off with respect to Christine Jessop.

I submit to you that what is really unduly intrusive is that a sexual predator abducted my client, 9-year old Christine Jessop, from her home. He then took her to a wooded area 50 kilometres away, brutally and savagely raped her, stabbed her repeatedly,

L'Association canadienne des policiers et, à mon avis, une majorité écrasante de Canadiens trouvent cette disposition extrêmement choquante et absolument répréhensible. Il est fondamentalement choquant et répréhensible de prétendre que le viol sauvage et le meurtre d'un enfant ne suffisent pas pour autoriser une analyse génétique.

La différence entre un et plusieurs viols ou entre un et plusieurs meurtres, c'est comme la différence entre tuer une personne en lui tirant une balle dans la tête ou la tuer en lui tirant six balles dans la tête. La personne est de toute façon morte après la première balle. C'est comme si on voulait faire la distinction entre une personne méchante et une personne extrêmement méchante. Il y a un stade où la différence n'a plus aucun sens et devient tout simplement choquante.

À mon avis, cette disposition est contraire à tout principe de logique et de bon sens. Souvent, la différence entre un viol ou un meurtre et deux viols ou deux meurtres n'est qu'une question de temps: elle dépend du moment où l'accusé est pris et pas du tout de la mesure dans laquelle il est dangereux. Si quelqu'un comme Paul Bernardo ou Clifford Olson est pris après le premier meurtre plutôt qu'après les meurtres suivants, personne ne songerait à prétendre qu'il n'est pas aussi dangereux.

Le détenu condamné pour viol ou pour meurtre pourrait en avoir commis d'autres sans qu'on le sache, parce qu'il n'a pas été pris. En fait, les propositions avancées par l'Association canadienne des policiers pourraient bien permettre de faire le lien.

Je n'ai pas vu d'avis juridique — que ce soit du ministère de la Justice ou des trois juges à qui le ministère a demandé un avis, l'honorable Charles Dubin, c.r., l'honorable Claude Bisson, c.r., et l'honorable Martin R. Taylor, c.r. — disant qu'en vertu de la Charte, on ne peut prélever un échantillon d'ADN que si un criminel a tué et violé plus d'une fois.

En fait, le ministère de la Justice s'est commodément abstenu de demander à ces trois anciens juges un avis sur cette question capitale. À mon avis, il ne l'a pas fait parce qu'il savait que cet avis ne serait pas favorable à son point de vue, et je trouve cela déplorable.

Le ministère de la Justice voudrait vous faire croire qu'on devrait épargner aux personnes déclarées coupables d'un seul meurtre et d'un seul viol l'indignité et la violation du droit à la vie privée que représenterait une analyse génétique. Sans parler de l'indignité que leurs actes ont imposée à leurs victimes et de la suppression globale et brutale du droit de celles-ci à la vie privée, je voudrais vous donner ma réponse aux fonctionnaires du ministère de la Justice qui estiment qu'on ne peut pas agir à moins de deux meurtres ou viols ou plus. Je vais poursuivre l'argumentation de Neale Tweedy au sujet de Christine Jessop.

Je prétends que ce qui représente vraiment une intrusion indue, c'est qu'un prédateur sexuel a enlevé de chez elle ma cliente, la petite Christine Jessop, âgée de neuf ans. Il l'a emmenée dans un bois isolé, à 50 kilomètres de là, l'a brutalement et sauvagement

front and back, until she was dead, almost severing her head with his knife.

The fact is that, with proper DNA testing, her murderer might be found, rather than being at large. Her murderer may be in the prison system right now. However, if he were to have only been convicted of one murder or one rape, this legislation says we cannot take his DNA.

What I find unduly intrusive is a sexual predator like Joseph Fredericks abducting my client, 11-year old Christopher Stephenson. He took him from a crowded Brampton mall, savagely and brutally torturing him, raping him and slitting his throat until he bled to death, so that his father could identify his only son in the city morgue on Father's Day.

What I find unduly intrusive is a sexual predator like Paul Bernardo abducting my clients Kristen French and Leslie Mahaffy and torturing, brutalizing, raping and murdering them.

What I find really intrusive is a cold-blooded murderer like Clinton Gayle, who executed my client, Police Constable Todd Bayliss with his revolver still strapped in his holster; or Clinton Suzack, who executed my client, Police Constable Joseph Macdonald.

Joe Macdonald's daughter Julia, who was only one-year old when her father was gunned down in the line of duty, and his daughter Melissa, who was only three years of age when her father was murdered, wonder where daddy is, and why he died. When they come home — and this is factual — and they talk to their father by looking at the picture of him on their coffee table, how do we tell them seriously that the Parliament of Canada says one murder, one rape is not enough? To this day, they make arts and crafts for their father, and bring them home and tell him what they have made, looking at his picture.

I hope that it is offensive to you. When the Justice people come before you, we hope that you will ask them why. We have been asking why. Is it not logical that the Canadian Police Association would ask the Department of Justice why? You will not get a constitutional response. I guarantee you that no one will come before you and say, "It is a constitutional requirement that we have to have two murders and rapes before we can take prisoners' DNA." It just will not happen.

As you know, on the murder provisions, it has to be more than one murder on two different occasions. That means a person can come with a machine gun and murder 10 cops all at once, but you cannot get his or her DNA. You can, however, get the DNA of a person who murders two police officers on two separate occasions.

violée, l'a poignardée à plusieurs reprises dans la poitrine et dans le dos jusqu'à ce qu'elle meure, la décapitant presque avec son couteau.

Le fait est qu'une analyse génétique appropriée pourrait permettre de retrouver son meurtrier, plutôt que de le laisser en liberté. Ce meurtrier, il est peut-être en prison aujourd'hui même. Toutefois, s'il n'a été déclaré coupable que d'un seul meurtre ou d'un seul viol, cette loi nous interdirait de prélever sur lui un échantillon d'ADN.

Ce qui, à mon avis, représente vraiment une intrusion indue, c'est qu'un prédateur sexuel comme Joseph Fredericks a enlevé mon client, le jeune Christopher Stephenson âgé de onze ans. Il l'a pris dans un centre commercial très achalandé de Brampton, l'a sauvagement et brutalement torturé, l'a violé puis lui a tranché le cou, le laissant perdre tout son sang et mourir, pour que son père puisse le reconnaître à la morgue municipale le jour de la Fête des pères.

Ce qui, à mon avis, représente vraiment une intrusion indue, c'est qu'un prédateur sexuel comme Paul Bernardo a enlevé mes clientes Kristen French et Leslie Mahaffy, les a torturées, brutalisées, violées et assassinées.

Ce qui, à mon avis, représente vraiment une intrusion indue, c'est un tueur aussi insensible que Clinton Gayle, qui a exécuté mon client, le constable Todd Bayliss, sans que celui-ci ait même pu dégainer son arme, ou comme Clinton Suzack, qui a exécuté mon client, le constable Joseph Macdonald.

Les filles de Joseph Macdonald — Julia, qui était âgée d'un an lorsque son père a été abattu dans l'exercice de ses fonctions, et Melissa, qui avait alors trois ans — demandent où est leur papa et pourquoi il est mort. Lorsqu'elles rentrent chez elles — et ce n'est pas là une figure de style, c'est la triste réalité —, elles parlent à leur père en regardant sa photo posée sur la table à café. Pouvons-nous leur dire sérieusement que le Parlement du Canada a jugé qu'un meurtre ou un viol ne suffit pas? Jusqu'à ce jour, elles confectionnent encore des objets d'artisanat pour leur père, qu'elles rapportent à la maison et dont elles lui parlent, en regardant sa photo.

J'espère que vous trouvez cela choquant. Lorsque les représentants de la Justice se présenteront devant vous, nous espérons que vous leur demanderez pourquoi. Nous n'arrêtons pas de demander pourquoi. N'est-il pas logique que l'Association canadienne des policiers demande au ministère de la Justice pourquoi? Vous n'obtiendrez pas une réponse fondée sur la Constitution. Je vous garantis que personne ne se présentera devant vous pour vous dire: «La Constitution exige que les détenus aient commis deux meurtres ou deux viols avant qu'on puisse les soumettre à une analyse génétique.» Cela ne se produira pas.

Comme vous le savez, en ce qui concerne le meurtre, il faut qu'il y en ait eu plus d'un à des moments différents. Cela veut dire qu'une personne pourrait arriver armée d'une mitrailleuse et tuer dix policiers d'un coup, sans qu'on ait le droit de prélever sur elle un échantillon d'ADN. On pourra, cependant, obtenir une analyse génétique dans le cas d'une personne qui aurait assassiné deux agents de police à deux occasions différentes.

It is intellectually offensive and insulting. I urge you to send this measure back or, at the minimum, ask why we stop at one murder and one rape.

The other aspect of this particular subsection is as follows. Under this legislation, you can get the DNA of perpetrators of designated offences upon conviction. However, when you go to those people already convicted of offences, and who are already in the prison system, the provision applies only to dangerous offenders, perpetrators of murder or rape. Why is there a different list? If this legislation says that we can take the DNA of people convicted of these designated offences, why can we not take DNA from people already incarcerated for these same offences? Why should there be a different list? Perhaps you know the answer. We do not. When we have asked for answers, we do not get them. You have more clout than we do.

I have the greatest of respect for the members of the House of Commons, but I wonder how many of those who voted for this bill even know about the problem that I have just identified.

Let us turn to the issue of the timing of DNA testing. First and foremost, it must be appreciated that the position of the Canadian Police Association concerning DNA testing at the time of arrest or charge is both neutral and objective, in that the results of the testing will confirm innocence as much as they will confirm guilt. This factual underpinning was either totally ignored by the legal analysis provided to you by parties opposed to it, or it is a factual underpinning that has been given entirely inappropriate weight.

As you know, it is a hallmark of constitutional analysis that legislation be considered purposively and contextually, and that a failure to do so is fatal. Consider what would happen if another Guy Paul Morin case were to occur today, and legislation were in place that allowed you to take a person's DNA upon arrest or charge. Now, consider what would happen today.

If that legislation were to have been in place for a case like the Morin case, an innocent man would not have been tried and eventually convicted of a brutal and savage murder that he did not commit. Second, a very hot evidentiary trail would not have become stone cold so that the murderer could go free. Third, people like my clients, the Jessops, would have been spared the enormous grief and anguish which goes along with thinking they have the right man. Fourth, millions of taxpayers' dollars would not have been wasted. Fifth, the integrity and the credibility of the justice system and law enforcement — and all the cynicism that flows from that, as we saw at the Morin inquiry — would have been avoided. Sixth, Christine Jessop's murderer may well have been caught, and public fears abated.

Cette disposition est intellectuellement choquante et insultante. Je vous exhorte à renvoyer cette mesure à la Chambre des communes ou, à tout le moins, à demander qu'on arrête à un meurtre et à un viol.

L'autre aspect de cette mesure particulière est le suivant. En vertu du projet de loi, on peut procéder à une analyse génétique sur les auteurs d'infractions désignées une fois qu'ils ont été déclarés coupables. Toutefois, lorsqu'il s'agit de personnes déjà condamnées ou qui se trouvent déjà en prison, la disposition ne s'applique qu'aux contrevenants dangereux, c'est-à-dire aux auteurs de meurtres ou de viols. Pourquoi y a-t-il une liste différente? Si la loi permet de prélever des échantillons d'ADN sur les personnes déclarées coupables d'infractions désignées, pourquoi ne pouvons-nous pas prélever des échantillons sur ceux qui sont déjà en prison après avoir été déclarés coupables des mêmes infractions? Pourquoi faut-il une liste différente? Peut-être connaissez-vous la réponse. Nous ne la connaissons pas. Lorsque nous avons demandé des réponses, nous ne les avons pas obtenues. Bien sûr, vous avez plus de pouvoir que nous.

J'ai le plus grand respect pour les membres de la Chambre des communes, mais je me demande combien de ceux qui ont voté en faveur de ce projet de loi étaient vraiment au courant du problème que je viens juste de mentionner.

Permettez-moi de passer maintenant au moment de l'analyse génétique. D'abord et avant tout, il importe de se rendre compte que la position de l'Association canadienne des policiers au sujet du prélèvement d'échantillons d'ADN au moment de l'arrestation ou de l'inculpation est à la fois neutre et objective, puisque les résultats de l'analyse confirmeront autant l'innocence que la culpabilité. On a peut-être totalement fait abstraction de cet important facteur dans l'analyse juridique qui vous a été présentée par les parties qui s'opposent à notre point de vue, ou alors on ne lui a pas donné tout le poids qu'il méritait.

Comme vous le savez, l'analyse constitutionnelle doit se caractériser autant par l'intention que par le contexte, à défaut de quoi elle est totalement sans valeur. Considérons ce qui se passerait si une autre affaire Guy Paul Morin se présentait aujourd'hui et que la loi permette le prélèvement d'échantillons d'ADN au moment de l'arrestation ou de l'inculpation. Que se passerait-il aujourd'hui?

Si une telle loi avait été en vigueur, un innocent n'aurait pas été jugé et condamné pour un meurtre brutal et sauvage qu'il n'avait pas commis. Deuxièmement, une piste très chaude ne se serait pas refroidie au point où le meurtrier est encore en liberté aujourd'hui. Troisièmement, on aurait épargné à des gens comme mes clients, les Jessop, l'énorme chagrin, la terrible angoisse de se demander si on a pris le vrai meurtrier. Quatrièmement, on aurait évité de gaspiller des millions de dollars appartenant aux contribuables canadiens. Cinquièmement, on aurait évité de mettre en cause l'intégrité et la crédibilité du système de justice et de police et de susciter tout le cynisme qui en découle, comme nous l'avons vu au cours de l'enquête sur l'affaire Morin. Sixièmement, le meurtrier de Christine Jessop aurait peut-être été sous les verrous et l'inquiétude du public aurait peut-être été apaisée.

That is the other side of the equation. That is the extremely positive effect in terms of the innocent. Obviously, there is a positive effect that comes from making a match to someone who is guilty. What price tag do we put on these factors?

We must never lose sight of the fact that the benefit of the proposals put forward by the Canadian Police Association is equally consistent with ensuring that innocent people going free as it is with ensuring that guilty people being held accountable for their actions.

To be absolutely clear, it is the position of the Canadian Police Association that any DNA sample taken from an accused, charged, or arrested person must be destroyed if that individual is found not guilty. Further, it is the position of the Canadian Police Association that anyone who fails to fulfill his or her responsibility to destroy a DNA sample in the event of acquittal is him or herself guilty of committing a very serious criminal act, which will carry very serious penal sanctions.

These alternative countervailing measures, certainly in the context of the constitutional equation, appear nowhere in the analysis of those people who have taken a contrary position. It is easy to raise a concern, as you see in some of the letters from justices. Some of those concerns are legitimate, but there are answers to them. You bring in a proposal such as this one, which says that the DNA sample would be destroyed if the accused is found not guilty.

I would like to emphasize the Supreme Court of Canada *Beare* decision, in which the Supreme Court of Canada upheld the constitutional validity of the fingerprinting process upon arrest. The court also held that a person arrested on reasonable and probable grounds of committing a serious crime, "must expect a significant loss of personal privacy." Those are not my words. Those are not my opinions. Those are not the opinions of the Canadian Police Association. That is the dicta of the Supreme Court of Canada.

The court held that, while some may find fingerprinting distasteful, it is insubstantial, of very short duration, and leaves no lasting impression. The question for the Supreme Court of Canada was not whether fingerprinting was invasive of the rights of the accused, for surely it is, but rather the legal question was whether it is unduly invasive.

We must understand where the bar is on constitutionally. When you look at the opinions opposite ours, they talk about the invasion of privacy. However, you cannot talk about an invasion of privacy of an average citizen in Canada where the bar is going to be much higher.

The Supreme Court of Canada has said that once the police have reasonable and probable grounds to suspect that you have committed a serious criminal offence, you have this significant loss in personal privacy, so your personal your point of departure is much lower. That is your point of departure. You will notice when you read the judges' decision that their point of departure is the public at large.

Voilà donc le second terme de l'équation, c'est-à-dire les répercussions extrêmement positives sur les innocents. De toute évidence, des effets positifs découlent de toute concordance établissant la culpabilité d'un criminel. Quel prix pouvons-nous attribuer à ces facteurs?

Nous ne devrions jamais perdre de vue le fait que les avantages découlant des propositions mises de l'avant par l'Association canadienne des policiers sont autant attribuables à la possibilité de disculper les innocents qu'au fait de s'assurer que les coupables paient pour leurs crimes.

Pour être parfaitement clair, je précise que l'Association canadienne des policiers estime qu'il est indispensable de détruire les échantillons d'ADN prélevés sur une personne accusée, inculpée ou arrêtée si elle est jugée non coupable. De plus, l'association croit que quiconque manque à sa responsabilité de détruire un échantillon d'ADN en cas d'acquittement de la personne en cause se rend coupable d'une grave infraction criminelle entraînant de très sérieuses sanctions pénales.

Ces mesures de compensation, qui jouent sûrement dans le contexte de l'équation constitutionnelle, n'apparaissent nulle part dans l'analyse de ceux qui s'opposent à notre position. Il est facile de soulever des préoccupations, comme on l'a vu dans certaines des lettres des juges. Quelques-unes de ces préoccupations sont légitimes, mais il est facile d'y répondre: il suffit de proposer, comme nous le faisons, que l'échantillon d'ADN soit détruit si l'accusé est jugé non coupable.

Permettez-moi de me reporter à l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Beare*, qui a confirmé la validité constitutionnelle de la prise d'empreintes digitales au moment de l'arrestation. La cour a statué qu'une personne arrêtée au motif raisonnable et probable qu'elle a commis un crime grave «doit s'attendre à une diminution importante du respect de sa vie privée». Ce ne sont là ni mes paroles ni mon opinion. Ce n'est pas non plus l'opinion de l'Association canadienne des policiers. C'est le texte de l'arrêt de la Cour suprême du Canada.

Selon la cour, même si beaucoup de gens trouvent déplaisante la prise des empreintes digitales, il s'agit en fait d'un procédé «anodin, qui ne prend que très peu de temps et ne laisse aucune séquelle durable». La question, pour la Cour suprême du Canada, n'était pas de savoir si la prise des empreintes digitales porte atteinte aux droits de l'accusé, car il n'y a pas de doute à cet égard; elle consistait plutôt à déterminer si, sur le plan juridique, cette l'atteinte est indue.

Nous devons comprendre où se situent les limites de la constitutionnalité. Ceux qui ont adopté un point de vue contraire au nôtre parlent d'invasion de la vie privée. Toutefois, on ne peut pas parler d'une invasion de la vie privée du citoyen moyen si les limites sont placées beaucoup plus haut.

La Cour suprême du Canada a déclaré qu'une fois que la police a des motifs raisonnables et probables de soupçonner qu'une personne a commis un crime grave, il faut s'attendre à une importante diminution du respect de la vie privée, de sorte que votre point de départ, dans ce cas, se situe assez bas. C'est votre point de départ. Vous remarquerez en lisant la décision des juges que leur point de départ, c'est le public dans son ensemble.

The point you must appreciate is that your point of departure is a significant loss of personal privacy. The counter-argument is that we ought to resist establishing too close a parallel between the way fingerprints were treated in the *Beare* case and the taking of DNA samples. The Charter came into force April 17, 1982, *Beare* was decided in 1988, and in the subsequent 10 years, if the Supreme Court of Canada were considering the same issue, it would probably decide *Beare* differently.

As a lawyer, I give opinions to my client based on the current law, and I do not make the assumption that the Supreme Court of Canada erred in its own decision. They are the only ones who can reserve themselves. That is why the CPA has made it clear that we should have a reference to the Supreme Court of Canada and clarify the issue. The bottom line is that, when you look at the dicta of the Supreme Court of Canada in *Beare*, there is no distinction in principle between taking a fingerprint and taking a DNA sample.

I have provided a one-page sheet to the committee where I set out the reasons the Supreme Court of Canada provides for fingerprinting. Those are the same reasons that Mr. Justice Hill provides for why we need DNA. When you do an analysis of that, they are indistinguishable. The bottom line is that they have the same purpose. Once you come to the conclusion that they have the same purpose in mind, *Beare* is the governing decision. In my submission it would be absolutely upheld as being constitutionally valid.

Nobody believes for a moment that this issue is simply black and white. However, the courts pay enormous deference to legislative choices. If Parliament in its wisdom saw fit to pass legislation on DNA that was similar to the fingerprint legislation, I suggest that great deference would be paid to those kinds of legislative choices. That is provided, of course, that the safeguards we have in mind are introduced into the legislation.

Some judges try to make a distinction between a fingerprint, which is external, and DNA, which is internal or comes from within the body. If that were a distinction that had any merit, the Supreme Court of Canada would have struck down the Breathalyzer sections, which are also internal.

We do not need a warrant to get your breath, because the alcohol will dissipate. It is a question of timing. They say DNA will not disappear, and you can get your warrant because they will be in custody or out on the street. You can then get your warrant and take the DNA. If that were a justification in constitutional terms, the identical argument would apply to fingerprinting. I do not pretend to be a doctor, but I do not think your finger is going anywhere, either.

Just as you can take your fingerprint at any time you can take your DNA at any time and that, with respect, is an argument that is vacuous and misleading.

Le point à noter, c'est qu'au départ, il y a une importante diminution du respect de la vie privée. L'argument contraire est que nous devrions résister à la tentation d'établir un parallèle trop étroit entre la façon dont les empreintes digitales ont été traitées dans l'affaire *Beare* et le prélèvement d'échantillons d'ADN. La Charte est entrée en vigueur le 17 avril 1982 et l'arrêt *Beare* remonte à 1988. Si la Cour suprême du Canada avait examiné la même question dans les dix années suivantes, il est probable que sa décision aurait été différente.

À titre d'avocat, je conseille mes clients en me fondant sur la loi actuelle et je ne pose pas l'hypothèse que la Cour suprême du Canada a commis une erreur en prononçant son jugement. Les juges de la cour suprême sont les seuls qui puissent revenir sur leurs propres décisions. Voilà pourquoi l'ACP a clairement dit qu'il faudrait demander à la Cour suprême de se prononcer clairement sur cette question. Le fait est qu'en considérant l'arrêt de la Cour dans l'affaire *Beare*, on peut conclure qu'il n'y a pas de distinction de principe entre le prélèvement d'empreintes digitales et le prélèvement d'empreintes génétiques.

J'ai fourni au comité un exposé d'une page énumérant les raisons données par la Cour suprême dans le cas des empreintes digitales. Ce sont les mêmes raisons pour lesquelles le juge Hill estime que nous avons besoin des prélèvements d'ADN. À l'analyse, il est impossible d'établir une distinction entre les motifs dans les deux cas. On ne peut pas échapper à la conclusion que les deux ont le même objet. Une fois qu'on s'en est rendu compte, l'arrêt *Beare* devient la décision qui prime. À mon avis, il n'y a aucun doute que cette décision serait jugée valide sur le plan constitutionnel.

Personne ne croit, ne serait-ce qu'un seul instant, que c'est une question parfaitement tranchée dans laquelle tout est blanc ou tout est noir. Toutefois, les tribunaux sont très respectueux des choix législatifs. Si le Parlement jugeait bon d'adopter une loi sur les empreintes génétiques qui serait semblable à la loi régissant les empreintes digitales, je crois que les tribunaux s'inclineront devant ce genre de choix législatif. À condition, bien sûr, que les sauvegardes nécessaires figurent dans la loi en question.

Certains juges cherchaient établir une distinction entre une empreinte digitale, qui est externe, et l'ADN qui est interne ou vient de l'intérieur du corps. Si cette distinction avait la moindre validité, la Cour suprême du Canada aurait infirmé les dispositions du Code criminel concernant l'alcootest, qui s'appliquent également à des éléments internes de l'organisme.

Nous n'avons pas besoin d'un mandat pour tester votre haleine parce que l'alcool se dissipe. C'est une question de temps. On dit que l'ADN ne disparaît pas et qu'on a donc le temps d'obtenir un mandat autorisant le prélèvement d'un échantillon d'ADN parce que la personne en cause attendra sous les verrous ou chez elle. Si c'était là une justification valide sur le plan constitutionnel, le même argument devrait pouvoir s'appliquer aux empreintes digitales. Je ne prétends pas être médecin, mais je ne crois pas que vos doigts puissent disparaître non plus.

Tout comme on peut prendre des empreintes digitales à n'importe quel moment, on peut prélever un échantillon d'ADN en tout temps. C'est donc là un argument spéieux et trompeur.

Senator Bryden: If fingerprints are taken at the time of arrest, are they destroyed if the person who is fingerprinted is found not guilty later?

Mr. Danson: Only on request.

Senator Bryden: They are not normally destroyed?

Mr. Danson: They will not be destroyed unless a request to destroy them is received.

Senator Bryden: Are they destroyed if the person is arrested and not charged?

Mr. Danson: Again, it is only on request, but my colleagues may be able to assist me on this question.

Mr. Tweedy: Unless they are charged, they would not be fingerprinted.

Senator Bryden: The point I am trying to get at is that there is no distinction between the taking of a fingerprints and the taking of DNA. That is a quote from you.

Mr. Danson: There is no distinction in terms of constitutional effect.

Senator Bryden: It is your position that if an accused who has DNA taken is acquitted, the DNA would be destroyed.

Mr. Danson: It would be destroyed as a matter of law, and if it were not destroyed, the people responsible would face serious penal consequences. Incidentally, that is in the bill in other contexts.

Senator Bryden: Should that not apply to fingerprints as well?

Mr. Danson: The answer to that highlights the point we are trying to make. The Supreme Court of Canada did not consider that that needed to pass constitutional muster. That does not prevent Parliament from making a legislative choice in that regard.

The fact that the Supreme Court of Canada did not require that as a matter of constitutional principle informs our submission as to why our proposal is even more safeguarded than the fingerprinting example.

Senator Bryden: It comes back to being even-handed. If your proposal is that DNA would be destroyed, I would expect you to treat fingerprints in the same way. Is that correct?

Mr. Danson: There is obviously logic in the symmetry of that. However, in response to the submissions from the representatives of the Department of Justice about the danger of DNA, they make a distinction there. We do not buy into that argument, but we do have a response for those who do. We would bring in a legislative response to that concern.

Senator Bryden: I have been an advocate as well. I am trying to get a direct answer. If DNA samples are to be destroyed on

Le sénateur Bryden: Si des empreintes digitales sont prises au moment de l'arrestation, sont-elles détruites si la personne en cause est jugée non coupable plus tard?

M. Danson: Seulement sur demande.

Le sénateur Bryden: Elles ne sont pas automatiquement détruites?

M. Danson: Elles ne sont pas détruites à moins qu'une demande ne soit reçue à cet effet.

Le sénateur Bryden: Sont-elles détruites si la personne est arrêtée, mais n'est pas mise en accusation?

M. Danson: Encore une fois, c'est seulement fait sur demande. Mes collègues pourront peut-être vous donner plus de détails à ce sujet.

M. Tweedy: On ne prend les empreintes digitales d'une personne que si elle est inculpée.

Le sénateur Bryden: Le point auquel je veux en arriver, c'est qu'il n'y a pas de distinction entre la prise d'empreintes digitales et le prélèvement d'un échantillon d'ADN. Vous noterez que je vous cite.

M. Danson: Il n'y a pas de distinction sur le plan constitutionnel.

Le sénateur Bryden: À votre avis, si un accusé sur lequel on a prélevé un échantillon d'ADN est acquitté, l'échantillon devrait être détruit.

M. Danson: Il serait détruit en conformité de la loi, à défaut de quoi la personne responsable s'exposerait à de graves conséquences pénales. Incidemment, cette disposition figure déjà dans le projet de loi, mais dans d'autres contextes.

Le sénateur Bryden: Cela ne devrait-il pas s'appliquer également aux empreintes digitales?

M. Danson: La réponse à cette question met en évidence le point que nous cherchons à établir. La Cour suprême du Canada n'a pas jugé utile de soumettre cela à l'épreuve constitutionnelle. Cela n'empêche pas le Parlement de faire un choix législatif à cet égard.

Le fait que la Cour suprême du Canada ne l'ait pas exigé comme principe constitutionnel confirme que notre proposition comporte en réalité plus de sauvegardes que dans le cas des empreintes digitales.

Le sénateur Bryden: Cela revient à une question d'équité. Si vous proposez que les échantillons d'ADN soient détruits, je m'attendrais à ce que vous accordiez le même traitement aux empreintes digitales. Exact?

M. Danson: Cela serait évidemment très logique. Toutefois, ce sont les représentants du ministère de la Justice qui, dans leurs arguments relatifs au danger des analyses génétiques, font une distinction. Nous n'acceptons pas ces arguments, mais nous avons une réponse à donner à ceux qui les acceptent. Nous proposons des sauvegardes législatives pour apaiser ces préoccupations.

Le sénateur Bryden: J'ai moi aussi été avocat. J'essaie d'obtenir une réponse directe. Si les échantillons d'ADN doivent

acquittal, would you support having the same apply, by law, to fingerprints?

Mr. Danson: As an advocate, you would know that I am here as counsel for the CPA. I have never asked that question, and I am not in a position to answer it. If you want my personal opinion, I will be happy to give it to you. My personal opinion is that, since the Supreme Court of Canada in *Beare* says it is not required, it is not required.

Senator Bryden: Could I ask that same question of the president?

Mr. Obst: I can tell you that that particular issue has ever never been debated. I do not know what the CPA's position is on it.

I want to clarify, however, that the police do not take fingerprints from anyone until they are charged. You may have been arrested, but if you were not charged, your fingerprints would not be taken. The charge must be laid before the prints would be taken.

Senator Beaudoin: My main concern is the Canadian Charter of Rights and Freedoms. Everyone is referring to Justice Cory's opinion, where it was said that although the issue was not raised, it would seem that the recent provisions of the code permitting DNA testing might well meet all constitutional requirements. The fact is it is only an *obiter dictum*. That does not mean that the court will not ratify that completely, but it is not a full decision.

Second, the act that was examined in this case requires a judicial warrant to take bodily samples. This being said, I am not preoccupied with DNA as a general rule. We should take advantage of the science. My problem is with the timing. Why would the sample be taken at the time of the arrest? Many of those arrested may never be charged or convicted.

The timing is important from a legal point of view. Of course it restricts the section on search and seizure. As you said, however, it may be justified under section 1 of the Charter in a free and democratic society. We are very divided, however. Mr. Justice La Forest was much more severe than the other judges were on this. He was interpreting section 8 of the Charter — which deals with search and seizures — very liberally, because it was a threat to the privacy of every Canadian citizen.

Why do you want the sample taken at the time of arrest? Would that always be done without judicial authorization?

Mr. Danson: For the sake of argument, let us say it would be at the time of charge.

Senator Beaudoin: That is a serious difference.

être détruits en cas d'acquittement, seriez-vous d'accord pour que la même chose s'applique, en vertu de la loi, aux empreintes digitales?

M. Danson: Comme avocat, vous savez sans doute que je suis ici à titre de conseiller juridique de l'ACP. Je n'ai jamais posé cette question et je ne suis donc pas en mesure d'y répondre. Si vous voulez connaître mon opinion personnelle, je serai heureux de la donner. Personnellement, je crois que si la Cour suprême du Canada a statué, dans l'affaire *Beare*, que ce n'est pas nécessaire, c'est que ce n'est pas nécessaire.

Le sénateur Bryden: Puis-je poser la même question au président de l'Association?

M. Obst: Je peux vous dire que cette question particulière n'a jamais été débattue. Je ne connais pas la position de l'ACP sur le sujet.

Je tiens cependant à préciser que la police ne prend pas d'empreintes digitales à moins que la personne n'ait été mise en accusation. Vous pouvez être arrêté, mais si vous n'êtes pas inculpé, on ne prendra pas vos empreintes digitales. Il n'y a pas d'empreintes sans mise en accusation.

Le sénateur Beaudoin: Je m'inquiète surtout de la Charte canadienne des droits et libertés. Tout le monde cite l'opinion du juge Cory selon laquelle, même si la question n'a pas été soulevée, il semblerait que les dispositions récentes du code permettant l'analyse génétique répondraient à toutes les exigences constitutionnelles. Le problème est qu'il ne s'agit que d'une opinion incidente. Cela ne veut pas dire que la cour ne ratifierait pas cela, mais ce n'est pas une décision en soi.

En second lieu, la loi qui a été examinée dans ce cas impose l'obtention d'un mandat judiciaire pour prélever des échantillons de substances corporelles. Cela étant dit, l'ADN ne me préoccupe pas d'une façon générale. Nous devrions tirer parti de la science. Mon problème porte sur le moment. Pourquoi prélèverait-on un échantillon au moment de l'arrestation? Beaucoup de personnes appréhendées ne sont jamais ni mises en accusation ni déclarées coupables.

Le moment est important d'un point de vue juridique. Bien sûr, il établit des restrictions sur les dispositions concernant les perquisitions et les saisies. Comme vous l'avez dit cependant, cela pourrait être justifié en vertu de l'article 1 de la Charte dans une société libre et démocratique. Toutefois, nous sommes très divisés. Le juge La Forest a été beaucoup plus sévère que les autres juges sur ce point. Il interprétait l'article 8 de la Charte, qui traite des fouilles, perquisitions et saisies, d'une manière très libérale, parce qu'il s'agissait d'une menace à la vie privée de tous les citoyens du Canada.

Pourquoi voulez-vous que l'échantillon soit prélevé au moment de l'arrestation? Cela se ferait-il toujours sans autorisation judiciaire?

M. Danson: Pour les fins de la discussion, disons plutôt que ce serait fait au moment de la mise en accusation.

Le sénateur Beaudoin: La différence est considérable.

Mr. Danson: I would respond by saying the identical question, which could be raised in the context of fingerprinting, is "Why not at the time of being charged?" Should we take a fingerprint sample in all cases where a person is charged? The Supreme Court of Canada found that to be a valid exercise of state authority, and held that it was not a violation of section 7 or 8 of the Charter, which are the search and seizure provisions.

In *Stillman*, which is the case to which you are referring from Mr. Justice Cory, there is a very significant distinction, because there was no statutory authority for the police to do what they were doing in *Stillman*. That is very important. You see it throughout my letter, and you see it throughout *Stillman*.

The Supreme Court of Canada repeatedly says that, in the absence of statutory authority, you are now under the common law power of the police as exercising power incidental to arrest. There is a prodigious difference factually between that situation and an act of Parliament that addresses the issue with the proper safeguards. I am making the assumption that the writers drafted properly, and that that significant distinction is reflected.

There are two other fundamental factors in *Stillman*. The finding against the police conduct was extreme. They were harshly critical of the police actions in those situations. This is something that would not occur in the context of a Bill C-3 situation.

The second factor relates to the teeth impression, which took an hour and one-half to complete, as opposed to a split second. Let me give you another, perhaps more practical, example.

Let us assume that Christine Jessop's murderer is picked up on a break and enter. He knows that if he is convicted on that break and enter — obviously minor compared to the murder — that his DNA will be tested upon conviction under Bill C-3. The suspected murderer would know that, upon conviction, they will place him as the prime suspect in the murder of Christine Jessop.

What are the chances of that person getting bail on his break and enter? You heard earlier that 90 per cent of people charged with criminal offences are out on bail. If that person were to get bail for the break and enter, it is highly unlikely that he would show up for his trial, knowing that he will be marked for the murder of Christine Jessop upon his conviction.

That is a practical example of how the DNA taken at the time of arrest and the consequences which can be very valuable for the police.

Senator Beaudoin: You disagree with the opinion that the taking of bodily samples from a person under arrest without prior judicial authorization is not allowed under the Charter as a reasonable exercise of the power of Parliament?

M. Danson: Je vous répondrai par une question identique, qui pourrait être soulevée au sujet de la prise des empreintes digitales: «Pourquoi pas au moment de la mise en accusation?» Devrions-nous prendre dans tous les cas les empreintes digitales d'une personne qui est inculpée? La Cour suprême du Canada a jugé que c'était là un exercice valable de l'autorité de l'État, qui ne va pas à l'encontre des articles 7 ou 8 de la Charte concernant les fouilles, perquisitions et saisies.

Dans *Stillman*, qui est l'affaire dans laquelle le juge Cory s'est prononcé, il y a une très importante distinction parce que la police n'avait pas le pouvoir légal de faire ce qu'elle a fait dans cette affaire. Cela est très important. Vous le constaterez tout le long de ma lettre et dans toute la décision *Stillman*.

La Cour suprême du Canada a dit à maintes reprises qu'en l'absence d'un pouvoir légal, la police agit en vertu des pouvoirs que lui confère la common law au moment de l'arrestation. Il y a donc une énorme différence de fait entre cette situation et celle où une loi du Parlement traite explicitement de la question en prévoyant les sauvegardes nécessaires. Je pose l'hypothèse que les arrêtistes ont bien rédigé la décision et que cette importante distinction était délibérée.

Il y a deux autres facteurs fondamentaux dans l'affaire *Stillman*. Les conclusions relatives à la conduite de la police étaient extrêmes. Elles critiquaient sévèrement les mesures prises par la police dans ces situations. C'est quelque chose qui ne se produirait pas dans le contexte du projet de loi C-3.

Le second facteur porte sur les empreintes dentaires, qu'il a fallu une heure et demie pour réaliser, à comparer à une fraction de seconde. Permettez-moi de vous donner un autre exemple, peut-être plus pratique.

Supposons que l'assassin de Christine Jessop soit pris dans une affaire de cambriolage. Il sait que s'il est déclaré coupable de vol avec effraction — infraction évidemment mineure par rapport au meurtre —, il subira une analyse génétique en vertu du projet de loi C-3. Il sait qu'en cas de déclaration de culpabilité, il deviendra le premier suspect dans l'affaire du meurtre de Christine Jessop.

Quelles chances aurait cette personne d'être mise en liberté sous caution après avoir été accusée de vol avec effraction? Vous avez entendu plus tôt que 90 p. 100 des gens inculpés d'infractions criminelles obtiennent une libération sous caution. Par conséquent, si cette personne est ainsi libérée, il est très peu probable qu'elle se présente à son procès, sachant qu'une déclaration de culpabilité lui mettrait automatiquement sur le dos la responsabilité du meurtre de Christine Jessop.

C'est un exemple pratique des effets du prélèvement d'empreintes génétiques au moment de l'arrestation, effets qui seraient très précieux pour la police.

Le sénateur Beaudoin: Rejetez-vous l'opinion selon laquelle le prélèvement de substances corporelles sur une personne arrêtée, sans autorisation judiciaire préalable, ne serait pas jugé acceptable en vertu de la Charte, en tant qu'exercice raisonnable du pouvoir du Parlement?

Mr. Danson: I disagree with that. Next week I can give you a written response, because my opinion was not written in that context.

Senator Beaudoin: Please do, because obviously all lawyers do not agree on everything.

You seem to see that the DNA test is analogous to the fingerprint test, but there is a big difference. Do not you think that the DNA test, *prima facie* at least, is more invasive than a fingerprint test?

Mr. Danson: It is an important question. The technology to take DNA from a fingerprint is close to being perfected.

Senator Beaudoin: This will solve your problem.

Mr. Danson: It is important, though, because that identifies where the problem is. Mr. Justice Hill's decision, which is referred to in all the opinions, is the first judgement that really goes through the invasiveness of DNA testing comprehensively. He finds that the difference, in terms of intrusiveness, between a fingerprint and putting a Q-tip inside your cheek, is marginal.

Senator Beaudoin: But a fingerprint is only a fingerprint; the DNA test is an encyclopaedia — everything is there.

Mr. Danson: That is absolutely correct, but it is misleading when that point is brought into this legislation. The opinion of the learned justices is that a fingerprint is just a fingerprint, but DNA can tell you more about your genetic background, diseases and everything else.

The DNA data bank does not do all of that. When the DNA test is done, it is a series of numbers. Let us say it is A4617. That number goes into the computer. That is what it is searching. It does not contain all this other information.

You saw it in the opinions of the justices. That is what they were talking about.

Senator Grafstein: We explored that point last night at great length and in great detail. The committee is very much aware of the distinction between fingerprinting, and what remains in the DNA bank. We spent several hours on that precise point last night, and we are up to speed on that.

Mr. Danson: With the greatest respect, the learned justices are wrong on that point.

Senator Grafstein: I am not sure about your conclusion, but we are sure about your facts.

Senator Nolin: If you have something in writing, please submit it.

Senator Grafstein: Anything you can do to help us would be great.

M. Danson: Je rejette en effet cette opinion. Je pourrais vous donner une réponse écrite la semaine prochaine parce que je n'ai pas formulé mon point de vue dans ce contexte.

Le sénateur Beaudoin: Faites, je vous en prie, parce qu'il est évident que les avocats ne s'entendent pas tous sur tous les points.

Vous semblez croire que l'analyse génétique est analogue à la prise d'empreintes digitales, mais il y a une grande différence. Ne croyez-vous pas que l'analyse génétique, du moins à première vue, est plus effractive que la prise d'empreintes digitales?

M. Danson: C'est une importante question. On est en train de mettre au point une technique qui permettra de prélever de l'ADN sur une empreinte digitale.

Le sénateur Beaudoin: Cela résoudrait votre problème.

M. Danson: C'est important cependant parce que le fait même situe bien le problème. La décision du juge Hill, qui est mentionnée dans toutes les opinions, constitue le premier jugement qui examine d'une manière approfondie le caractère effractif de l'analyse génétique. Il a conclu que la différence, sur ce plan, entre la prise d'empreintes digitales et le prélèvement d'un échantillon de muqueuse buccale à l'intérieur de la joue, est marginale.

Le sénateur Beaudoin: Mais une empreinte digitale n'est qu'une empreinte digitale, tandis qu'une analyse génétique est l'équivalent d'une encyclopédie: tout est là.

M. Danson: Vous avez parfaitement raison, mais il est trompeur d'évoquer ce point dans la loi. L'opinion de juges distingués est qu'une empreinte digitale n'est qu'une empreinte digitale, tandis que l'ADN en dit beaucoup plus sur l'ascendant génétique, les maladies et tout le reste.

La banque de données génétiques ne fait pas tout cela. Lorsqu'un test d'ADN est effectué, le résultat est une série de chiffres, disons, A4617. C'est ce code qui est introduit dans l'ordinateur. C'est ce code qui est recherché. L'ordinateur ne contient pas d'autres renseignements.

Vous l'avez vu dans l'opinion des juges. C'est de cela qu'ils parlaient.

Le sénateur Grafstein: La nuit dernière, nous avons exploré ce point longuement et d'une manière approfondie. Le comité est très conscient de la distinction à faire entre les empreintes digitales et ce qui sera conservé dans une banque de données génétiques. Nous avons passé plusieurs heures sur ce point précis, la nuit dernière. Nous sommes donc très au courant de ces questions.

M. Danson: Permettez-moi de dire, avec le plus grand respect, que les distingués juges se trompent sur ce point.

Le sénateur Grafstein: Je ne suis pas sûr de la conclusion à laquelle vous aboutissez, mais nous sommes sûrs des faits.

Le sénateur Nolin: Si vous avez quelque chose par écrit, veuillez nous le faire parvenir.

Le sénateur Grafstein: Nous serions heureux de toute aide que vous voudrez bien nous donner.

The Chairman: We will hear from another group later, so perhaps we can shorten the answers so that the senators on my list can ask you some questions.

Mr. Obst: I wish to make one comment in response to the previous question. With regards to the CPA's brief and our second recommendation, the CPA would wholeheartedly embrace a suggestion for an amendment from the Senate that related to the taking of the sample when the charge is laid, as opposed to upon arrest. I want you to be clear on that point.

Senator Beaudoin: You are amending your submission?

Mr. Obst: Yes. I thought it said "charge" here, but I just noticed that it said "arrest." This is our second recommendation, on page 7 of the CPA brief. All our arguments regarding that particular point are based around the sample being taken at the time of the charge, not at the time of the arrest.

The Chairman: As you presently do with fingerprints?

Mr. Obst: That is correct.

The Chairman: Mr. Danson was saying that soon they will be able to get DNA from fingerprints, because you get skin cells from fingerprints.

Senator Joyal: Mr. Danson, you said that you would like to see a reference to the Supreme Court dealing with the questionable constitutionality of the elements of the bill. There is the constitutionality of the interpretation of section 8 of the Charter in relation to the search and warrant, and the maintenance of a permanent data bank on DNA samples. Justice Dubin raised a reasonable doubt that this bill is constitutional. On the other hand, we have been pressed by some witnesses to act swiftly. This morning, your plea generally is in agreement with the request that we recommend the adoption of the bill quickly.

Would you support a conclusion in our report to the Senate and to the government that we refer a series of questions to the Supreme Court of Canada, and delay the passage of this bill?

Mr. Danson: Absolutely. It is better to do it right in the first place and save a lot of time later.

Senator Joyal: You also stated that the legislation in the U.K. allows samples to be taken upon arrest. Yesterday, we heard that the U.K. legislation is broad in its scope. You advocate some kind of similar privileges.

Do you have any statistics on the number of acquittals? It has been presented to us that this measure is as effective in finding people guilty as it is in discharging people. If we must weigh the decision that we must take, we must balance the inconveniences and the advantages of the system. It would help us if we were to get some statistics on that. The statement has been made, but we do not have anything on which to base that statement.

La présidente: Nous devons recevoir un autre groupe plus tard. Peut-être pourrions-nous raccourcir les réponses pour que les sénateurs qui figurent sur ma liste puissent poser quelques questions.

M. Obst: Je voudrais faire une observation en réponse à la question précédente. En ce qui concerne le mémoire de l'ACP et de notre deuxième recommandation, l'association appuierait de tout cœur un amendement du Sénat qui proposerait le prélèvement d'un échantillon au moment de la mise en accusation et non au moment de l'arrestation. Je voudrais que cela soit bien clair.

Le sénateur Beaudoin: Êtes-vous en train de modifier votre mémoire?

M. Obst: Oui. Je pensais que la recommandation parlait de mise en accusation plutôt que d'arrestation. Il s'agit de notre deuxième recommandation, à la page 9 du mémoire. Tous nos arguments concernant ce point en particulier sont fondés sur le prélèvement de l'échantillon au moment de la mise en accusation, pas à celui de l'arrestation.

La présidente: Comme cela se fait actuellement dans le cas des empreintes digitales?

M. Obst: C'est exact.

La présidente: M. Danson dit qu'on pourra bientôt prélever l'ADN sur les empreintes digitales, parce que celles-ci contiennent des cellules de la peau.

Le sénateur Joyal: Monsieur Danson, vous dites que vous aimerez que la Cour suprême soit saisie des aspects constitutionnellement contestables du projet de loi. Il y a la constitutionnalité de l'interprétation de l'article 8 de la Charte en rapport avec les fouilles, perquisitions et saisies et la tenue d'une banque permanente de données génétiques. Le juge Dubin a soulevé un doute raisonnable au sujet de la constitutionnalité du projet de loi. Par ailleurs, certains témoins nous ont pressés d'agir rapidement. Ce matin, votre exposé nous demandait d'une façon générale de recommander l'adoption rapide du projet de loi.

Seriez-vous d'accord si notre rapport au Sénat et au gouvernement recommandait de renvoyer une série de questions à la Cour suprême du Canada et de retarder l'adoption du projet de loi en attendant la réponse?

M. Danson: Absolument. Il est préférable d'agir correctement au départ pour épargner beaucoup de temps par la suite.

Le sénateur Joyal: Vous avez également dit que la loi au Royaume-Uni autorise le prélèvement d'échantillons au moment de l'arrestation. Hier, on nous a dit que la loi britannique est d'une assez grande portée. Vous préconisez l'adoption de priviléges semblables.

Avez-vous des statistiques sur le nombre d'acquittements? On nous a affirmé que cette mesure serait aussi efficace pour trouver les coupables que pour acquitter les innocents. Si nous devons peser notre décision, il nous faut trouver l'équilibre entre les avantages et les inconvénients du système. Ce serait donc utile pour nous d'avoir quelques statistiques sur la situation. On nous a fait plusieurs déclarations à cet égard, mais nous n'avons pas de faits pour les étayer.

Mr. Danson: We cannot do that today, but we will get it to you.

Senator Joyal: I understand that it is a recurring argument, and I would like to put it in perspective.

You also mentioned the exception contained in proposed section 487.051, which involves applications for exemptions from giving samples. You fear a flood of appeals that would undermine the efficiency of your work. What do you base that fear or expectation on?

Mr. Obst: We wondered what sort of circumstances the authors of the legislation were anticipating when they included that clause in the bill. I am trying to think of a situation where an individual charged with an offence, as contained in the prescribed list there, would be able to demonstrate that his or her privacy would be so disproportionately invaded by the giving of a sample that he or she should be exempt. I cannot think of anything like that. However, having it there provides a loophole for another tie-up in the system in an attempt to prove that there is some sort of disproportionate invasion of privacy.

Senator Joyal: In other words, a delay in the decision is preferable to a decision that would refuse to grant you authorization to take a sample?

Mr. Obst: That is correct.

The Chairman: You will get back to us, then, with an answer for Senator Joyal's second question?

Mr. Danson: Yes.

Senator Grafstein: I am delighted to welcome Mr. Danson here. He comes from a distinguished family with a record of great public service, and I thought that should be noted on our record.

I also want to welcome Detective Sergeant Tweedy. I come from Metropolitan Toronto, and his reputation there is grand and great. When I first came to Toronto and was practising criminal law, which I gave up too prematurely, I recall a great friend of the family and a great counsel to me who held your title. He was one of the great police icons in Toronto when I first came there in 1955. His posture, his reputation, and his capture of the Boyd gang were great. He was a great detective sergeant, and he was a personal friend. I wanted to put that on the record.

I should like some statistical assistance on this matter, if you can give it to us. First, the U.K. has a wider array of designated offences, beginning with breaking and entering. I am not too familiar with that legislation. Can you give us some information as to whether or not that legislation includes obtaining DNA on arrest? What is the statistical data based on that differential, and what happens?

I understand DNA is now legislated in each of the American states. Could you tell about the statistical data, and the impact of the DNA on both arrests and charges?

M. Danson: Nous ne pouvons pas vous en donner aujourd'hui, mais nous vous les ferons parvenir.

Le sénateur Joyal: Je crois comprendre que c'est un argument qui est souvent repris. Je voudrais donc le mettre en perspective.

Vous avez également mentionné l'exception qui figure à l'article 487.051 et en vertu de laquelle on peut demander à être exempté du prélèvement d'échantillons. Vous craignez qu'on ne présente d'innombrables appels qui compromettraient l'efficacité de votre travail. Sur quoi basez-vous cette crainte?

M. Obst: Nous nous interrogeons sur les circonstances auxquelles pensaient les auteurs du projet de loi lorsqu'ils ont rédigé cette disposition. J'essaie d'imaginer une situation dans laquelle un individu inculpé d'une infraction figurant dans la liste serait en mesure de démontrer que le prélèvement d'un échantillon aurait sur sa vie privée des effets tellement disproportionnés qu'il devrait en être exempté. Je n'ai pas réussi à trouver des circonstances dans lesquelles cela serait justifié. Toutefois, la présence de cette disposition crée une échappatoire pouvant enrayer le système si on cherche à prouver l'existence d'effets disproportionnés sur la vie privée.

Le sénateur Joyal: En d'autres termes, serait-il préférable de retarder une décision plutôt que de vous refuser l'autorisation de prélever un échantillon?

M. Obst: C'est exact.

La présidente: Nous ferez-vous donc parvenir une réponse à la deuxième question du sénateur Joyal?

M. Danson: Oui.

Le sénateur Grafstein: Je suis enchanté d'accueillir M. Danson au comité. Il vient d'une famille distinguée qui a rendu de grands services au public. Je crois qu'il vaut la peine de noter cela dans notre compte rendu.

Je tiens également à souhaiter la bienvenue au sergent-détective Tweedy. Je viens du Grand Toronto où sa réputation n'est pas à refaire. Lorsque je suis arrivé à Toronto pour y pratiquer le droit criminel, domaine auquel j'ai dû renoncer beaucoup trop tôt, je me souviens d'un grand ami de la famille qui m'a beaucoup conseillé et qui avait le même grade que vous. C'était l'un des policiers les plus connus de Toronto lorsque que je m'y étais établi en 1955. Son attitude et sa réputation étaient fameuses, de même que le fait qu'il avait capturé le gang des Boyd. C'était un grand sergent-détective et un excellent ami personnel. Je tenais également à le mentionner.

J'aimerais beaucoup disposer de certaines statistiques sur cette question, si vous pouvez nous en fournir. Tout d'abord, le Royaume-Uni a un plus vaste éventail d'infractions désignées, commençant par le vol avec effraction. Je ne connais pas trop bien la loi en question. Pouvez-vous nous dire si elle permet le prélèvement d'échantillons d'ADN au moment de l'arrestation? Quelles sont les données statistiques fondées sur cette différence et que s'est-il produit?

Je crois savoir que les prélèvements d'ADN sont prévus dans les lois de chacun des États des États-Unis. Pouvez-vous nous fournir des données statistiques, nous parler des répercussions de

Finally, the question in your text concerns samples. This is a privacy issue, and it is of concern to us. I noted that you recommend the inclusion of a mandatory duty for the destruction of the samples. You made a great point, counsel, that people should be charged if they fail to do that.

Last night, we were told that this was cost-prohibitive. As we understand it, a number of DNA gels are tested in the same process. We were told that 26 or 29 were tested, and the cost-effectiveness of removing the samples from the database would be too costly and too ineffective. Can you give us any information to the contrary with respect to that matter? That would be useful.

To help us with that information, perhaps you could read the testimony from last night. You will see that we went at this at some length. We are concerned about that as a question of privacy, as Senator Joyal mentioned. It would be of great assistance if we could have your view on that, particularly because you are so staunch about that particular proposal as a question of fairness.

Mr. Obst: Can we get a copy of the transcripts from last night?

Senator Grafstein: That will be made available to you.

Senator Bryden: Madam Chair, can we ask for the same information from the Department of Justice?

The Chairman: Certainly. A representative of the Department of Justice is sitting at the back of the room, and I am sure the department will be delighted to provide it.

Senator Buchanan: You mentioned the bill requires a person to have committed more than one murder or rape before a DNA sample can be taken. Was the House of Commons committee aware of that?

Mr. Danson: The legislation as drafted requires more than one murder or rape. If the Parliament of Canada wants to make that legislative choice, it is free to do so, and it can explain its reasons to the people of Canada. However, the answer I was given is that there is a constitutional requirement for the legislation to be worded that way. We asked what that requirement is. They have still not told us, however, which is why I conclude that there is no reason.

Senator Buchanan: Was this brought to the attention of the House of Commons committee?

Mr. Danson: I believe that it was brought to their attention. Although I could be entirely wrong, my instinct is that most members of the House of Commons who voted on this bill are unaware of this aspect.

The Chairman: Thank you very much for appearing before us. You have given us food for thought and more questions in the future.

ces prélèvements à la fois sur les arrestations et les mises en accusation?

Enfin, la question dans votre texte concerne les échantillons. C'est un point qui relève de la vie privée et qui nous intéresse de près. J'ai noté que vous recommandez l'ajout d'une disposition imposant la destruction des échantillons. Vous êtes d'avis, maître — et je vous en félicite —, qu'il faudrait inculper les gens qui omettent de le faire.

La nuit dernière, on nous a dit que cela coûterait trop cher. Si j'ai bien compris, un certain nombre de gels d'ADN sont testés dans le cadre d'un même processus. On nous a expliqué que 26 ou 29 sont testés et qu'il serait trop coûteux et trop inefficace de retirer les échantillons de la base de données. Pouvez-vous nous présenter des faits qui prouvent le contraire? Ce serait utile.

Vous pourriez peut-être, pour nous aider, lire les témoignages de la nuit dernière. Vous y verrez que nous avons longuement examiné tout cela. Comme le sénateur Joyal l'a mentionné, nous craignons les répercussions sur la vie privée. Il serait extrêmement utile pour nous de connaître votre point de vue, surtout si vous vous montrez aussi déterminé au sujet de cette proposition, pour une question d'équité.

M. Obst: Pouvons-nous obtenir une transcription des délibérations de la nuit dernière?

Le sénateur Grafstein: Nous vous la ferons parvenir.

Le sénateur Bryden: Madame la présidente, pouvons-nous demander la même information au ministère de la Justice?

La présidente: Certainement. Un représentant du ministère de la Justice est assis au fond de la salle. Je suis sûre que le ministère sera enchanté de fournir ces renseignements.

Le sénateur Buchanan: Vous avez mentionné que le projet de loi impose qu'une personne ait commis plus d'un meurtre ou d'un viol pour qu'il soit possible de prélever sur elle un échantillon d'ADN. Le comité de la Chambre des communes était-il au courant de ce fait?

Mr. Danson: Dans sa forme actuelle, le projet de loi nécessite qu'il y ait plus d'un meurtre ou d'un viol. Si le Parlement du Canada souhaite faire ce choix législatif, il est libre de le faire et il peut expliquer ses motifs aux Canadiens. Toutefois, la réponse que j'ai reçue, c'est qu'une exigence constitutionnelle imposait que le projet de loi soit libellé ainsi. Nous avons demandé quelle était cette exigence, mais nous n'avons pas reçu de réponse. J'en conclus que cette disposition n'a aucun motif.

Le sénateur Buchanan: Cela a-t-il été porté à l'attention du comité de la Chambre des communes?

Mr. Danson: Je crois qu'on l'a fait. Je peux me tromper, bien sûr, mais j'ai l'intime conviction que la plupart des députés de la Chambre des communes qui ont voté sur ce projet de loi n'étaient pas conscients de ce fait.

La présidente: Je vous remercie beaucoup d'avoir comparu devant le comité. Vous nous avez donné de quoi alimenter notre réflexion et nous poser bien d'autres questions à l'avenir.

Our next witnesses are from the Canadian Association of Chiefs of Police.

Mr. Brian Ford, Chair, Law Amendments Committee, Chief, Ottawa-Carleton Police Service: I am the Chief of the Ottawa-Carleton Regional Police Service, and Chair of the Law Amendments Committee of the Canadian Association of Chiefs of Police. I am here today with Mr. Bryan McConnell, Executive Director of the Canadian Association of Chiefs of Police, who is also a member of the Law Amendments Committee.

Since becoming Chair of the Law Amendments Committee, I have had the pleasure of appearing before this committee on several occasions to discuss many pieces of legislation. On each occasion, the association and myself have been extremely well received, and we believe that this committee continues to be concerned about the problems and challenges facing police officers across Canada. We are very grateful for that support and that concern.

We are here today to convey to you a simple but important message concerning Bill C-3, which deals with the DNA data bank. We ask that you pass this bill in order to allow police officers to move forward in the investigation and prosecution of serious offenders. In asking you to pass this bill, I want you to know that we are aware of its shortcomings. We talked about those shortcomings before your colleagues in the House of Commons when we appeared before the Standing Committee on Justice and Human Rights in February of 1998.

In particular, we expressed concern about the timing of the taking of samples. This bill provides for the taking of samples only after a conviction has been registered. As others did, we called for this process to occur when a charge is laid. This is a significant issue in terms of the size and, therefore, the effectiveness of the data to be collected.

Obviously, it also impacts upon the application of the entire bill. I am unable to stand before you today and say that we have entirely abandoned this position. We have not. However, I firmly believe that a journey of a thousand miles begins with one step. We understand that the taking of samples upon charge will not currently survive a challenge under the Canadian Charter of Rights and Freedoms, based on the opinions of the three learned justices who supplied those opinions. We read and understand them.

However, the key to today's position is the government commitment to review this legislation following the first three years of its implementation. This is central to our support. I am not shy about saying that it is our hope that, following the successful implementation of Bill C-3, the value of this legislation will be proven. As well, we are confident in the ability of the police community to collect and store this information in a way

Nos témoins suivants représentent l'Association canadienne des chefs de police.

M. Brian Ford, président, Comité de modifications aux lois, chef, Service de police d'Ottawa-Carleton: Je suis chef du Service de police régional d'Ottawa-Carleton et président du comité de modifications aux lois de l'Association canadienne des chefs de police. Je suis accompagné aujourd'hui de M. Bryan McConnell, directeur exécutif de l'Association canadienne des chefs de police, qui est également membre du comité de modifications aux lois.

Depuis que j'ai assumé la présidence de ce comité de l'ACCP, j'ai eu le plaisir de comparaître à plusieurs occasions devant votre comité pour parler de diverses mesures législatives. Chaque fois que je suis venu, les représentants de l'association et moi-même avons été chaleureusement accueillis. Nous sommes convaincus que votre comité se soucie beaucoup des problèmes et des défis auxquels sont confrontés les agents de police partout au Canada. Nous vous sommes très reconnaissants de votre appui et de l'intérêt que vous portez à ces questions.

Nous sommes venus aujourd'hui pour vous transmettre un message simple mais important au sujet du projet de loi C-3, qui traite de la banque de données génétiques. Nous vous demandons d'adopter ce projet de loi afin de permettre aux agents de police de progresser dans leurs enquêtes destinées à appréhender les auteurs d'infractions graves. En vous demandant d'adopter le projet de loi, je voudrais vous dire que nous sommes conscients de ses lacunes. Nous en avons parlé à vos collègues de la Chambre des communes lorsque nous avons comparu devant le comité permanent de la justice et des droits de la personne en février 1998.

Nous avons en particulier exprimé notre préoccupation au sujet du moment du prélèvement des échantillons. Le projet de loi ne permet le prélèvement d'échantillons qu'après une déclaration de culpabilité. Comme d'autres, nous avons proposé que le prélèvement ait lieu au moment de la mise en accusation. C'est là une question importante en ce qui concerne le volume et, partant, l'efficacité des données devant être recueillies.

De toute évidence, le moment du prélèvement a des répercussions sur l'application de tout le projet de loi. Je serais incapable de vous dire aujourd'hui que nous avons complètement renoncé à cette position. Ce ne serait pas vrai. Toutefois, je crois fermement qu'un voyage de mille kilomètres doit commencer par un premier pas. Nous comprenons que le prélèvement d'échantillons au moment de la mise en accusation ne survivrait pas actuellement à une contestation en vertu de la Charte canadienne des droits et libertés, d'après les opinions exprimées par trois juges distingués. Nous les avons lues et nous comprenons leur point de vue.

Toutefois, la clé de la position que nous adoptons aujourd'hui réside dans l'engagement que le gouvernement a pris de revoir cette mesure législative trois ans après sa mise en vigueur. C'est sur cet engagement que se fonde notre appui. Je ne crains pas de dire que nous espérons qu'une mise en œuvre réussie du projet de loi C-3 prouvera la valeur de cette mesure législative. En même temps, nous sommes certains que la communauté policière saura

that will protect the privacy of the information and the integrity of the system.

We are certain that, in three years, the police will be able to demonstrate that this bill has saved lives, prevented crime, and provided a meaningful but lawful investigative tool. In three years, this bill will have a demonstrated track record of serving victims and the police. It will be shown, as we argued strongly before the House of Commons committee, that this bill will be preventive. However, those arguments can only be made effectively after there has been a period of success. At that time, you can be assured that we will again raise the issue of the timing of the taking of samples.

Madam Chair, the CACP is anxious to have this bill in place and available to Canadian police officers. In our view, the kind of crimes that this bill will address and the kind of victims that this bill will aid dictate that it be implemented immediately. This is very important legislation for the law enforcement community.

In conclusion, we appear here to deliver our message that the bill is important. I cannot emphasize that enough. You will note that we are unaccompanied today by our legal advisers, so we may not be able to address technical questions. We are just simple police officers, although Mr. McConnell is a former RCMP Assistant Commissioner. We are here just to say that we believe the bill is extremely important. It does have shortcomings, but nothing in life is perfect. We need a data bank. As I said, one step is a beginning. We will have an opportunity in three years to review the process, at which time I think we will have a much stronger argument.

Senator Grafstein: We have conflicting testimony about this bill. The ministry says that this is urgent, and that it has to be done as quickly as possible. The representatives from the police officers association testified that they would prefer a bill that was broader in its scope, and sustainable against Charter challenges. Now we have heard from you that the bill is imperfect, but you want to get on with the job. What are we to do?

Mr. Ford: Our association would like to see the bill passed. It is an important tool in the fight against very serious crime.

We do not have a data bank now, but we need one desperately. Yes, positions were voiced to you earlier, and I listened to some of them. There are valid concerns, and we had them as well. However, we feel strongly that the bill should be passed at this time.

We have the opportunity to come back and continue our efforts for amendments and changes to that bill by working in concert with the members of the Justice Department. We could also lobby the appropriate people within the House of Commons.

recueillir et conserver l'information en cause de façon à en préserver la confidentialité et à protéger l'intégrité du système.

Nous sommes convaincus que, dans trois ans, la police sera en mesure de démontrer que le projet de loi a sauvé des vies, a prévenu des crimes et a offert aux agents de police un outil d'enquête efficace et légal. Dans trois ans, le projet de loi aura fait ses preuves au service des victimes et de la police. Il aura montré, comme nous l'avons énergiquement dit devant le comité de la Chambre des communes, sa valeur préventive. Toutefois, ces arguments ne peuvent être invoqués de façon convaincante qu'après une période de succès. À ce moment, soyez certains que nous soulèverons à nouveau la question du moment du prélèvement des échantillons.

Madame la présidente, l'Association canadienne des chefs de police a hâte de voir le projet de loi mis en vigueur et à la disposition des agents de police du Canada. À notre avis, le genre de crimes qu'il nous permettra de combattre et le genre de victimes qu'il nous permettra d'aider exigent qu'il soit mis en vigueur immédiatement. C'est une mesure législative d'une grande importance pour la communauté policière.

En conclusion, nous voulons vous dire encore que ce projet de loi est important. Je ne saurais trop insister là-dessus. Vous noterez que nous ne sommes pas accompagnés aujourd'hui par nos conseillers juridiques, ce qui nous empêchera peut-être de répondre à des questions spécialisées. Nous ne sommes que de simples agents de police, bien que M. McConnell soit un ancien commissaire adjoint de la GRC. Nous ne sommes ici que pour vous dire que le projet de loi est extrêmement important. Il a des lacunes, mais rien dans la vie n'est parfait. Nous avons besoin d'une base de données. Comme je l'ai dit, il faut bien faire un premier pas. Nous aurons l'occasion dans trois ans de revoir le processus. Je crois qu'à ce moment, nous présenterons nos arguments d'une façon plus énergique.

Le sénateur Grafstein: Nous avons des témoignages contradictoires au sujet de ce projet de loi. Le ministère dit qu'il est urgent et qu'il faudrait l'adopter le plus tôt possible. Par ailleurs, les représentants de l'Association des policiers ont dit qu'ils préféreraient un projet de loi d'une plus grande portée qui résisterait à une contestation présentée en vertu de la Charte. Maintenant, vous nous dites que le projet de loi est imparfait, mais que vous voulez quand même aller de l'avant. Que devons-nous faire?

M. Ford: Notre association voudrait que le projet de loi soit adopté. C'est un important outil de lutte contre les infractions graves.

Nous n'avons pas actuellement une banque de données, mais nous en avons désespérément besoin. Oui, certains points de vue ont été exprimés tout à l'heure, j'en ai écouté quelques-uns. Ce sont bien sûr des préoccupations tout à fait légitimes, que nous partageons d'ailleurs. Toutefois, nous croyons fermement que le projet de loi devrait être adopté sans délai.

Nous aurons l'occasion de revenir et de poursuivre nos efforts en vue d'obtenir des amendements et des modifications, en travaillant de concert avec les représentants du ministère de la Justice. Nous pourrions également exercer des pressions sur certaines personnes à la Chambre des communes.

Senator Grafstein: The Senate has taken on a different role since the 1982 Constitution. One of its primary responsibilities is to be satisfied that a bill presented to us is constitutionally waterproof.

It is our duty as legislators to pass on the responsibility, and then hope that we embark upon a new and important technology. There is no quarrel with the fact that this is an important technology. We should get it up and running as quickly as possible, but with the appropriate constitutional safeguards. That remains a conundrum for the committee.

There is no doubt about our desire to move ahead, but we want to move with constitutional prudence. If we pass this bill, and important criminal investigations were then delayed because of constitutional challenge, it would be costly and difficult. That is the problem confronting us.

Mr. Ford: When this bill was first brought forward, just before the last election, we had considered that position. We were strongly of the view that the constitutional dilemma over the taking of samples at the time of charge was a preferable way to go in terms of law enforcement and preventing victimization.

However, the constitutional issue was looked at at great length by the Law Amendments Committee, and by the CACP, and we felt that the bill, when it was brought back with the new government, provided us the greatest opportunity to avoid a successful Constitutional challenge, which would really have put us into a mess. We support this with the clear understanding that there is a sunset clause.

We do not have a data bank now. We need it in order to prevent victimization, and to successfully pursue cases. With the sunset clause, we, as a society, have a chance to review how it is working and to say collectively, that yes, there are shortcomings, and shortcomings that can be shored up. Some shortcomings in legislation cannot be shored up because of the Constitution. Our view of a shortcoming might not meet a constitutional challenge. We do not have anything now, however, and we need it.

Senator Joyal: You insist on the requirement for the data bank, but there are constitutional questions around our ability to introduce a data bank within the provisos of the Charter. If a defence lawyer were to raise the constitutionality of a data bank, in your opinion, how much of the efficiency of the legislation would be impaired?

Mr. Bryan McConnell, Executive Director, Canadian Association of Chiefs of Police: If it were an unsuccessful challenge, senator, none.

Le sénateur Grafstein: Le Sénat joue un rôle différent depuis l'adoption de la Constitution de 1982. L'une de nos principales responsabilités est de nous assurer que les projets de loi qui nous sont présentés sont constitutionnels.

Nous avons le devoir, à titre de législateurs, d'assumer nos responsabilités et d'adopter une technologie nouvelle et importante. Il n'y a pas de doute que cette technologie est importante et que nous devrions l'appliquer le plus tôt possible, mais nous devons prendre les précautions constitutionnelles nécessaires. C'est le dilemme du comité.

Il n'y a pas de doute que nous souhaitons aller de l'avant, mais nous devons le faire avec prudence, du point de vue constitutionnel. Si nous adoptons le projet de loi et qu'une contestation de sa constitutionnalité retarde ensuite d'importantes enquêtes criminelles, nous aurions choisi une voie coûteuse et difficile. Voilà le problème auquel nous devons faire face.

M. Ford: Lorsque le projet de loi a été présenté, juste avant les dernières élections, nous avions envisagé cette position. Nous étions fermement d'avis que, malgré le dilemme constitutionnel, il était préférable pour faire respecter la loi et prévenir le crime de prévoir le prélèvement d'échantillons au moment de la mise en accusation.

Toutefois, l'Association canadienne des chefs de police et son comité de modifications aux lois ont longuement examiné la question constitutionnelle qui se posait. Nous étions d'avis que le projet de loi, tel qu'il a été présenté par le nouveau gouvernement, nous donnait les meilleures chances d'éviter une contestation constitutionnelle ayant de bonnes chances de réussir, contestation qui nous aurait en fait tous placés dans une situation très embarrassante. Nous appuyons le projet de loi dans sa forme actuelle parce qu'il est clairement entendu qu'il comporte une disposition de révision.

Nous n'avons pas actuellement une banque de données. Nous en avons besoin pour empêcher les criminels de faire de nouvelles victimes et pour poursuivre nos enquêtes avec succès. Grâce à la disposition de révision, nous aurons l'occasion, en tant que société, d'examiner comment la loi fonctionne et de déterminer collectivement qu'elle comporte des lacunes auxquelles il sera alors possible de remédier. Certaines de ces lacunes ne pourront pas être corrigées à cause de la Constitution. Notre conception d'une lacune pourrait ne pas tenir devant une contestation constitutionnelle. À l'heure actuelle, nous n'avons rien et nous avons besoin de cette base de données.

Le sénateur Joyal: Vous insistez sur le fait que vous avez besoin de cette base de données, mais sa création soulève des questions constitutionnelles à cause des dispositions de la Charte. Si un avocat contestait la constitutionnalité de la banque de données, à quel point pensez-vous que cela compromettrait l'efficacité de cette mesure législative?

M. Bryan McConnell, directeur exécutif, Association canadienne des chefs de police: La contestation n'aurait aucun effet si elle ne réussissait pas.

Senator Joyal: A lawyer can go into court and seek an interim injunction to suspend the application of the legislation. The court would then have to balance whether or not to grant the injunction.

It would be inconvenient for us to adopt the legislation, and then, soon after implementation, to have the constitutionality of the data bank argued in court. What would happen with the rest of the legislation? We need to see what we are doing in practical life if we accept your view on that.

Mr. McConnell: If we put the data bank in place, and then deal with the hypothetical but likely possibility that it would be challenged, we would still have it in place. We would have those samples, and the bank would still be there. We would not be losing time.

If a single murderer is released between now and the time this bill finally becomes law, we will never be able to get that sample. The clock is ticking.

Senator Joyal: Are you referring to clause 13 of the bill when you refer to a sunset clause? It refers to a five-year period, and I heard you mention a three-year period.

Mr. McConnell: The bill clearly says it is a five-year period.

Senator Andreychuk: The whole system of justice is under great scrutiny by the public. They have great expectations of this system, and we do not always meet those expectations. If we put a piece of legislation into place, people are going to feel safe and secure, and that more is being done to protect them. If it is then constitutionally challenged to be of no effect, would that not go against supporting the justice system, and the confidence that people have?

Those people will feel that they have been let down; they will not understand all of the constitutional implications. All that they will see is that one guarantee that they thought they had is no longer there. Would we not be better to make sure that, when we say that it is there, it really is there?

Mr. Ford: The public really believes that we have this technological ability. We do have ability; we just do not have the capacity.

There is a perception that we have that capacity to have a data bank, and it is based on a lot of the issues that are brought forward in the media. It has been pointed out that these capacities exist in other places.

They will blame the lawyers, thank goodness, for the problems with it. We cannot stop doing something because of the fear of a Charter challenge. The House of Commons committee asked me if the bill was Charter proof. My response was that it is as Charter proof as any bill that the government passes.

Feeney changed a great deal vis-à-vis the issue of search warrants, and it invented new law. That would have been totally unpredictable at the time the law was drafted. It is not that long

Le sénateur Joyal: Un avocat peut se présenter devant un tribunal pour demander une injonction interlocutoire permettant de suspendre l'application de la loi. Le tribunal aurait alors à décider s'il convient ou non d'accorder l'injonction.

Nous ne voudrions pas que peu de temps après l'adoption et la mise en vigueur du projet de loi, la constitutionnalité de la banque de données soit contestée devant les tribunaux. Qu'arriverait-il au reste de la mesure législative? Nous avons besoin de considérer ce qui arrivera concrètement si nous acceptons votre point de vue.

M. McConnell: Si nous établissons la base de données et que sa constitutionnalité soit contestée — c'est une situation hypothétique, mais vraisemblable —, nous aurions toujours la base de données, nous aurions les échantillons et nous ne perdrions pas de temps.

Si un seul meurtrier est relâché entre aujourd'hui et le moment où le projet de loi entrera finalement en vigueur, nous n'aurons pas ses empreintes génétiques. Le temps presse.

Le sénateur Joyal: Pensiez-vous à l'article 13 du projet de loi lorsque vous avez parlé de la disposition de révision? L'article 13 prévoit un examen après cinq ans, mais vous avez parlé d'une période de trois ans.

M. McConnell: Le projet de loi dit clairement qu'il s'agit d'une période de cinq ans.

Le sénateur Andreychuk: Le public considère de très près l'ensemble du système d'administration de la justice. Il attend beaucoup de ce système, mais nous ne répondons pas toujours à ses attentes. Si nous adoptons une mesure législative, les gens vont se sentir en sécurité, ils auront l'impression que nous en faisons davantage pour les protéger. Toutefois, si la constitutionnalité de la mesure est contestée, ne portons-nous pas atteinte à l'idée que les gens se font de l'administration de la justice, n'ébranlons-nous pas leur confiance dans le système?

Les gens auront l'impression d'être trahis, ils ne comprendront pas toutes les ramifications constitutionnelles. Tout ce qu'ils verront, ce sera la disparition d'une garantie qu'ils croyaient avoir obtenue. Ne vaudrait-il pas mieux, dans ces conditions, nous assurer de la solidité de cette garantie avant de l'établir?

M. Ford: Le public croit vraiment que nous avons la technologie nécessaire. Il est vrai que nous l'avons, c'est la capacité juridique qui nous manque.

Nous croyons être fondés à établir une banque de données. Cette impression se base sur beaucoup de questions dont les médias ont parlé. On a signalé que la capacité juridique existe à d'autres endroits.

On blâmera les avocats, Dieu merci, pour les problèmes qui se poseront. Nous ne pouvons pas cesser d'agir par crainte d'une contestation en vertu de la Charte. Les membres du comité de la Chambre des communes m'ont demandé si le projet de loi était à l'abri d'une contestation constitutionnelle. Ma réponse, c'est qu'il l'est autant que n'importe quel autre projet de loi que le gouvernement adopte.

L'affaire *Feeney* a changé beaucoup de choses en ce qui concerne les mandats de perquisition, elle a établi de nouvelles règles juridiques. C'était tout à fait imprévisible au moment où la

ago that they drafted the law regarding obtaining search warrants and entry into a person's house for reasonable cause.

Every bill that the government passes, including this bill, is subject to a possible Charter challenge. We fully recognize that. From a layman's point of view, it would appear that this bill is as Charter proof as any bill that I have ever seen. We have been advised that this bill is good as it stands. There was an issue that if we took the DNA sample at the time of charge, it would be weak in terms of a Charter challenge. The bill is now much stronger, in terms of a Charter challenge. We feel it is important to have that tool in our tool kit.

Senator Andreychuk: You made a comment that the lawyers would be blamed, and that that is a serious issue. When the judges are blamed, it does not help the justice system, when the lawyers are not, and when the police are not. We must be sure that we continually put forward the justice system.

My other comment is that if you are supporting that samples could be taken at the charge, are you also therefore supporting a destruction mechanism?

Mr. Ford: Yes.

Senator Andreychuk: Is the RCMP chief part of your association?

Mr. McConnell: The past president of the Canadian Association of Chiefs of Police was assistant commissioner with the RCMP.

Senator Andreychuk: The data bank would be under the authority of the RCMP, and they are saying that is not physically possible for them to destroy the samples. Have you discussed that with them?

Mr. McConnell: We are speaking about a hypothetical situation, or the situation where you would return this bill. As the bill currently reads this is a non-issue, because it does not permit for taking a sample at the time of charge, but rather at conviction. It is a moot point with the bill as it is currently constituted.

Senator Andreychuk: I appreciate that. My question was, if it were to be amended to say that samples could be taken at the point of charge, are you then in favour of that?

Mr. Ford: I really do not know, because I am not privy to any information vis-à-vis that issue. As an association, we still take the position that we would like to see the bill passed in its present form.

Senator Bryden: I appreciate your comments about being prepared to proceed, in a sense, incrementally. There is no guarantee that someone will not challenge this under the Constitution. The section that I am thinking of is the one where

loi a été rédigée. Pourtant, la rédaction de la loi concernant les mandats de perquisition et l'entrée dans le domicile d'une personne pour un motif raisonnable ne remonte pas à si loin.

Tout projet de loi adopté par le gouvernement, y compris celui-ci, s'expose à être contesté en vertu de la Charte. Nous en sommes tout à fait conscients. Je ne suis qu'un profane, mais j'ai l'impression que ce projet de loi résistera autant à une contestation que n'importe quelle autre mesure législative. Les experts nous ont dit qu'il tiendra tel quel. Nous aurions eu des difficultés si le projet de loi avait permis le prélèvement d'échantillons d'ADN au moment de la mise en accusation. Les chances de succès d'une contestation auraient alors été plus grandes. Toutefois, le projet de loi est maintenant plus solide et nous croyons qu'il est important pour nous d'ajouter cet outil à notre trousse.

Le sénateur Andreychuk: Vous avez dit qu'on blâmera les avocats. C'est une question importante. Lorsqu'on blâme les juges, c'est le système d'administration de la justice qui en souffre. Ce n'est pas le cas si les avocats ou la police sont blâmés. Nous devons prendre garde à protéger constamment le système d'administration de la justice.

Par ailleurs, si vous appuyez le prélèvement d'échantillons au moment de la mise en accusation, êtes-vous également en faveur de la mise en place d'un mécanisme de destruction des échantillons?

M. Ford: Oui.

Le sénateur Andreychuk: Est-ce que le chef de la GRC fait partie de votre association?

M. McConnell: L'ancien président de l'Association canadienne des chefs de police était le commissaire adjoint de la GRC.

Le sénateur Andreychuk: La banque de données serait tenue par la GRC, qui dit qu'il est matériellement impossible de détruire les échantillons. En avez-vous discuté avec les représentants de la GRC?

M. McConnell: Nous parlons d'une situation hypothétique, c'est-à-dire la situation dans laquelle vous renverriez le projet de loi à la Chambre des communes. Cette question ne se pose pas, maintenant que le projet de loi n'autorise le prélèvement d'échantillons qu'après la déclaration de culpabilité et non au moment de la mise en accusation. La question est sans conséquence compte tenu de la forme actuelle du projet de loi.

Le sénateur Andreychuk: J'en suis bien consciente, mais je voulais savoir si vous seriez en faveur d'une modification qui autoriserait le prélèvement d'échantillons au moment de la mise en accusation.

M. Ford: Je ne sais pas vraiment, je ne dispose pas de tous les renseignements à ce sujet. En ce qui concerne l'Association, nous aimerions que le projet de loi soit adopté dans sa forme actuelle.

Le sénateur Bryden: Je comprends votre point de vue. En un certain sens, vous êtes disposé à progresser par étape. Toutefois, rien ne garantit que la mesure, dans sa forme actuelle, ne fera pas l'objet d'une contestation constitutionnelle. Je pense à l'article qui

you take a sample from a convicted criminal who then does his time, and you still maintain the sample.

Someone will find a place. There must be a place to start. I believe the position which has been suggested, that there be a reference to the court to determine that the bill is absolutely sanitary from the point of view of the Constitution, will significantly delay the passage of the bill. Judges, as I have known them, do not like to deal with broad references. They like to have facts and a concrete case. That is a comment more than anything else.

Once this is in place, do you have any idea how helpful it will be? I can understand that it is very helpful if you have the DNA samples on charge, and you have a whole library of profiles. How helpful will this be?

Mr. McConnell: Senator, it must be helpful in two ways. One way is the convicted offender. In subsequent cases, when you see that DNA profile showing up, you have a pretty strong hunch who committed the crime.

Any offender with an IQ above room temperature had better be thinking that, if he or she commits another offence, his or her DNA profile is known, and is tied to them. It is a preventative tool.

Senator Bryden: You seem to look at the five-year review clause as a bit of a shield, and say that we can come back and see. I look at it in the context that if it is relatively successful, we may be in a better position to go a little further, and constitutionally it will make sense.

It will not only be the operation of the system that will be watched. The actual operation of the police forces will also be watched and, in my opinion, carefully monitored. I do not know of any basis for abuse of the system as it currently stands. I would think, however, that the police forces have a huge responsibility to act very strictly in compliance with the provisions of this bill, especially if, five years from now, you will ask for more authority to take samples when a suspect is charged.

Would you agree with that?

Mr. Ford: Yes, very strongly.

The Chairman: You have stated very clearly that you prefer that the bill be passed now, as it stands. You do have a list of druthers, however, and one of them would be that the DNA samples be taken at the time of charge.

What about another point that the police association brought up when they questioned the constitutional requirement? This is on page 16 and 17 of the bill. Before a DNA sample can be taken from a convicted criminal, that individual must have been convicted of more than one murder, committed at different times, or of more than one sexual offence.

permet de prélever un échantillon sur un criminel déclaré coupable. Une fois qu'il a purgé sa peine, vous conservez quand même l'échantillon.

On trouvera toujours quelque chose. Il y a toujours un point de départ. Je crois que la proposition selon laquelle il conviendrait de demander à la Cour suprême de se prononcer d'avance sur la constitutionnalité du projet de loi retarderait considérablement son adoption. Comme je les connais, les juges n'aiment pas beaucoup les renvois abstraits. Ils préfèrent des faits et des cas concrets. C'est juste une observation, en passant.

Une fois le projet de loi mis en vigueur, avez-vous une idée de la mesure dans laquelle il sera utile? Je crois biens qu'il serait très utile si des échantillons d'ADN pouvaient être prélevés au moment de la mise en accusation, ce qui vous permettrait de monter toute une bibliothèque de profils génétiques. Mais, dans sa forme actuelle, à quel point le projet de loi vous sera-t-il utile?

M. McConnell: Sénateur, il faudra qu'il nous soit utile de deux façons. La première concerne les contrevenants qui ont déjà été condamnés. Si on retrouve le profil génétique plus tard, on a d'excellents indices permettant de retrouver le criminel.

Tout contrevenant qui a la moindre lueur d'intelligence aurait intérêt à y penser d'avance: s'il commet une autre infraction, on pourra le retrouver grâce à son profil génétique. C'est un puissant outil de prévention.

Le sénateur Bryden: Vous semblez considérer la disposition concernant l'examen à entreprendre dans cinq ans comme une sauvegarde. Vous dites que vous pourrez alors revenir à la charge. À mon avis, si le projet de loi remporte un certain succès, nous serions en meilleure position pour aller un peu plus loin, ce qui serait raisonnable, d'un point de vue constitutionnel.

On ne surveillera pas seulement le fonctionnement du système. On surveillera également la conduite des forces policières. À mon avis, on les contrôlera de très près. Je ne vois pas sur quelle base on pourrait abuser du système, dans sa forme actuelle. Je suis convaincu cependant que la police aura la responsabilité de s'en tenir très strictement aux dispositions du projet de loi surtout si, dans cinq ans, vous avez l'intention de demander les pouvoirs nécessaires pour prélever des échantillons au moment de la mise en accusation d'un suspect.

Êtes-vous d'accord?

M. Ford: Tout à fait.

La présidente: Vous avez dit très clairement que vous préférez que le projet de loi soit adopté tel quel tout de suite. Toutefois, vous avez une liste de préférences, dont l'une serait la possibilité de prélever des échantillons au moment de la mise en accusation.

Que pensez-vous, par ailleurs, de l'autre point soulevé par l'Association des policiers au sujet des exigences constitutionnelles? C'est aux pages 16 et 17 du projet de loi. Pour qu'il soit possible de prélever un échantillon d'ADN sur un criminel condamné, il faut qu'il ait été déclaré coupable de plus d'un meurtre ou de plus d'une agression sexuelle, commis à des moments différents.

Do you also support the stand of the police association on that? Would you also rather that that be changed or corrected as well?

Mr. McConnell: I heard the very good presentation given by the members of the Canadian Police Association, and by Mr. Danson. Clearly, it is difficult to envision how it came about that you would have to have been convicted twice. I do not understand that. I am not a lawyer. I do not understand where that would be constitutionally required. However, when people look at the revision, there will be a chance to come forward and say how that particular part of this bill is ineffective.

I honestly do not understand that, just as the CPA did not understand it. It is clearly an area that would be targeted on revision.

Senator Bryden: I believe that what happened with this provision grew out of the hearings at the House of Commons, and that these amendment developed after the bill was initially drafted.

One of the concerns initially was that the bill, as earlier drafted, did not in every instance pick up serial offenders who were already incarcerated — that is to say, who had committed their offences before the legislation would come into effect.

The dilemma was how to do that without running the risk of being in obvious violation of the charter. If these people are tried, convicted, serve their sentence, and are released, how can we go back now and take their DNA sample?

One of the safeguards put in to guard against a Charter challenge was that we would not take just one incident. There would need to be more than once incident, and that would make it so that you could violate the search, seizure and the freedom. That is my reading of how it got in there. I do not agree with it, but I believe that is how it ended up getting in there.

Mr. McConnell: As I read it, it does not refer to a multiple murder, such as in Vernon, where several people were killed at the same time. My understanding is that this requires different timing.

Senator Joyal: Senator Bryden's interpretation is important, because it raises the possibility of getting a sample from someone who has already been released. We should check that. There may be another way to address the issue that would close a loophole, but that would not leave the issue as wide-open as the testimony we have heard seems to indicate it is.

Perhaps the department officials who are in the room today can look into that, and enlighten us as to the reasons for the provisions.

The Chairman: I am sure that they will do so.

Thank you for appearing, gentlemen.

The committee adjourned.

Appuyez-vous la position de l'Association des policiers sur cette question? Préféreriez-vous que cette disposition soit également modifiée ou corrigée?

M. McConnell: J'ai écouté l'excellent exposé des représentants de l'Association canadienne des policiers et de M. Danson. Bien sûr, il est difficile de comprendre les motifs de cette disposition. Je ne les comprends pas, mais je ne suis pas avocat. Je ne sais pas pourquoi la Constitution imposerait qu'une personne ait été déclarée coupable au moins deux fois. Toutefois, lorsqu'il sera temps de réviser le projet de loi, il sera possible aux intéressés de se présenter et de dire à quel point cette disposition est inefficace.

Je ne comprends honnêtement pas, pas plus que l'ACP. C'est clairement un domaine auquel il faudra penser à l'étape de la révision.

Le sénateur Bryden: Je crois que la version actuelle de cette disposition découle des audiences du comité de la Chambre des communes. Ce n'est pas la version originale du projet de loi.

Au départ, on s'était inquiété du fait que la version originale du projet de loi ne permettait pas toujours de retrouver les récidivistes qui étaient déjà détenus, c'est-à-dire qui avaient commis des infractions avant l'entrée en vigueur de la loi.

Le problème était de trouver un moyen de le faire sans courir le risque d'une violation flagrante de la Charte. Si ces gens ont été jugés et déclarés coupables, ont purgé leur peine et ont été relâchés, comment pouvait-on prélever sur eux des échantillons d'ADN?

L'une des sauvegardes qu'on a trouvées pour se prémunir contre une contestation en vertu de la Charte était de considérer seulement les récidivistes. On ne procéderait à des prélèvements que s'il y avait plus d'un incident, ce qui justifierait l'atteinte à la liberté, à la sécurité de la personne et à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies. Je crois que c'est pour cette raison que nous avons cette disposition. Je ne l'appuie pas, mais je pense que c'est ainsi qu'elle s'est retrouvée dans le projet de loi.

M. McConnell: Si je comprends bien, il ne s'agit même pas de meurtres multiples, comme à Vernon, où plusieurs personnes ont été tuées en même temps. Je crois comprendre que la disposition impose des moments différents.

Le sénateur Joyal: L'interprétation du sénateur Bryden est importante, parce qu'elle soulève la question du prélèvement d'un échantillon sur une personne qui a déjà été libérée. Nous devrions vérifier cela. Il pourrait y avoir un autre moyen de régler le problème, qui éliminerait l'échappatoire sans pour autant laisser sans solution un problème aussi grave que celui que les témoins nous ont décrit.

Peut-être les fonctionnaires du ministère qui sont présents aujourd'hui pourront-ils examiner cette question et nous expliquer plus tard les motifs de cette disposition.

La présidente: Je suis sûre qu'ils le feront.

Je vous remercie d'avoir comparu, messieurs.

La séance est levée.

MAIL POSTE

Canada Post Corporation / Société canadienne des postes

Postage Paid

Post payé

Lettermail

Poste-lettre

03159442

OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS**On Bill C-3***From the Canadian Police Association:*

Mr. Grant Obst, President;

Mr. Jon Netelenbos, Alberta Vice-President;

Detective Sergeant Neale Tweedy, Toronto Police; and

Mr. Timothy Danson, Legal Counsel.

From the Canadian Association of Chiefs of Police:

Mr. Brian Ford, Chair, Law Amendments Committee (Chief, Ottawa-Carleton Police Service);

Mr. Bryan McConnell, Executive Director.

Sur le projet de loi C-3*De l'Association canadienne des policiers:*

M. Grant Obst, président;

M. Jon Netelenbos, vice-président pour l'Alberta;

Det. Sgt. Neale Tweedy, Service de police de Toronto; et

M. Timothy Danson, conseiller juridique.

De l'Association canadienne des chefs de police:

M. Brian Ford, président, Comité de modifications aux lois (chef, Service de police Ottawa-Carleton);

M. Bryan McConnell, directeur exécutif.

Available from:
Public Works and Government Services Canada — Publishing
Ottawa, Ontario K1A 0S9

En vente:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

